La Giurisdizione amministrativa per il Cantone Ticino

TESI DI LAUREA

presentata alla facoltà giuridica dell' Università di Berna

per il conseguimento del titolo di dottore in diritto da

GIAN CARLO TARCHINI

DI BALERNA

ISTITUTO EDITORIALE TICINESE - BELLINZONA-LUGANO

1942.

La Giurisdizione amministrativa per il Cantone Ticino

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547623_0032

La Giurisdizione amministrativa per il Cantone Ticino

TESI DI LAUREA

presentata alla facoltà giuridica dell' Università di Berna

per il conseguimento del titolo di dottore in diritto da

GIAN CARLO TARCHINI

DI BALERNA

ISTITUTO EDITORIALE TICINESE - BELLINZONA-LUGANO

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La Facoltà di diritto dell' Università di Berna ha accettato questo lavoro su proposta del Prof. Dott. Walter Burckhardt, senza però entrare nel merito delle considerazioni ivi esposte.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

ARTI GRAFICHE GRASSI & Co. S. A. - LUGANO-BELLINZONA

Alla memoria
di mio Papà

INDICE

Letteratura 9

PARTE PRIMA

I. Concetto di pubblica amministrazione . . 11

II. Concetto giuridico storico di giurisdizione amministrativa 12

III. Teoria della giurisdizione amministrativa . . 15

IV. Varie specie di soluzioni 18

PARTE SECONDA

Svolgimento storico della Giurisdizione Amministrativa nel Cantone Ticino:

I. L'Elvetica 23

II. L'atto di mediazione 24

III. La Costituzione della Santa Alleanza . . . 26

IV. La Costituzione del 1830 27

V. La legge 1° gennaio 1943 28

VI. La legge 17 gennaio 1853 30

VII. L'Amministrativo semplice e la legge 27 novembre 1863 32

VIII. L'abolizione del Contenzioso Amministrativo e la legge 12 maggio 1877 33

IX. La legge 5 maggio 1904 37

X. La Commissione dell'Amministrativo . . . 37

PARTE TERZA

La Giurisdizione Amministrativa nel diritto vigente:

I. L'oggetto della Giurisdizione Amministrativa . 41

II. Le parti 47

III. Gli organi della Giustizia amministrativa e la procedura 48

IV. Conflitti di competenza 56

V. Critica 57

PARTE QUARTA

La procedura amministrativa nei principali istituti della legislazione ticinese vigente:

I. Preambolo 63

II. L'Elettorato 64

III. La Cittadinanza 72

IV. Le Leggi organiche 72

V. La Legislazione finanziaria 79

VI. Igiene e sanità 89

VII. La Pubblica Educazione 92

VIII. L'Espropriazione per pubblica utilità . . 95

IX. Consorzi 97

X. Manutenzione e polizia delle strade . . . 100

PARTE QUINTA

Il Penale amministrativo 105

LETTERATURA

AURELIA — Evolution du Droit Public du Canton du Tessin.

BERTONI e OLIVETTI — Le Istituzioni Svizzere.

BURCKHARDT W. — Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der schw. Eidgenossenschaft (in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft B. 90).

Die Organisation der Rechtsgemeinschaft - Basel 1927.

BLUMENSTEIN E. — Der rechtsstaatliche Ausbau der schw. Demokratien - Rektoradsrede Bern 1929.

FEHR H. — Istitutionen des deutschen Verwaltungsrechtes - 8 Aufl. 1928.

GIACOMETTI — Uber die Grenzziehung zwischen Zivilrechts-instituten und Verwaltungsrechtsinstituten - Zürich 1928.

GIACOMETTI Z. — La riforma della Giustizia amministrativa nella Confederazione Svizzera - Zurigo.

HAURIOU — Element de droit administratif - Paris 1929.

ORLANDO — Diritto amministrativo - 1908.

MASSIMARIO della Commissione dell'Amministrativo del Cantone Ticino.

RIEDMATTEN M. — Jurisdictions civile et administrative spéc. en droit valaisan - Bern Diss. 1933.

REPERTORIO DI GIURISPRUDENZA PATRIA.

RACCOLTA DELLE LEGGI USUALI DEL CANTONE TICINO.

TARCHINI Avv. ANGELO — La Costituzione del 1830.

WYSSA — Le contentieux administratif en Suisse, spéc. en matière cantonale - Lausanne Diss. 1910.

PARTE PRIMA

I. Concetto di pubblica amministrazione.

II. Concetto giuridico storico di giurisdizione amministrativa.

III. Teoria della giurisdizione amministrativa.

IV. Varie specie di soluzioni.

I.

Il diritto pubblico si divide, come è noto, in vari rami, uno dei quali, amplissimo, ha per oggetto specifico la pubblica amministrazione e perciò prende il nome di *diritto amministrativo.*

L'elemento fondamentale di questo è quindi dato dal concetto di pubblica amministrazione sul quale bisogna pertanto insistere, mettendo anzitutto in rilievo che esso presenta due aspetti diversi, ma interdipendenti, che si usano qualificare oggettivo l'uno, soggettivo l'altro.

a) In senso oggettivo la parola « amministrazione » — che si ricollega a quelle latine di minister e minus — indica una attività: amministrare vuol dire infatti agire per la cura, per la gestione di interessi propri o di altri. Anche in ordinamenti diversi da quello statale come in quello internazionale, si ha un'amministrazione. E, per quanto riguarda il diritto interno, un'attività amministrativa ricorre pure nel campo del diritto privato, in quanto esso contempla interessi la cui esecuzione è consentita all'autonomia dei privati.

« Nel campo del diritto pubblico dicesi amministrazione l'attività con cui lo Stato e i soggetti ausiliari di esso esplicano la funzione di soddisfare i singoli interessi pubblici » [1]).

1) Santi Romano.

b) In senso soggettivo poi per amministrazione non si intende più un'attività, bensì i soggetti che ad essa provvedono e cioè lo Stato o più precisamente i suoi organi amministrativi nonchè le persone giuridiche, le collettività, i singoli che a vario titolo esplicano una funzione che integra o supplisce quella amministrativa dello Stato e perciò si dicono soggetti ausiliari di quest'ultimo. In tale senso si parla di pubblica amministrazione per indicare, ad esempio, i Cantoni, i Comuni, i Municipi, gli Uffici Patriziali, ecc.

II.

Per svolgere questa sua attività, diretta al conseguimento del bene generale e collettivo, lo Stato emana delle norme astratte ed organizza i servizi pubblici. In questo semplice fatto la libertà dei singoli amministrati non corre nessun pericolo. Però quando queste norme astratte ricevono esecuzione od adempimento, può avvenire che esse siano di nocumento ad un privato sia in un suo diritto quanto in un suo interesse. Si pensi poi che lo Stato si divide in diversi organi costitutivi, quali i Cantoni ed i Comuni, il Consiglio di Stato ed i dicasteri, i Municipi, gli Uffici Patriziali, ecc. ciascuno aventi diritti e funzioni particolari, che possono entrare in conflitto tra di loro. L'idea di una giurisdizione amministrativa la si ha appunto supponendo che un cittadino o un Ente pubblico qualsiasi, sentendosi menomato in un suo diritto od interesse, intenda lagnarsi di questo danno e chiederne riparazione.

Esiste il diritto del cittadino a chiedere questa riparazione, ossia ad ottenere la difesa e il riconoscimento dei suoi diritti o dei suoi interessi di fronte all'amministrazione pubblica?

Che un tale diritto non fosse accordato al privato nel *Medio Evo* lo si può facilmente spiegare col fatto che una organizzazione statale, con separazione fra diritto privato e diritto pubblico, era allora sconosciuta.

È erroneo ammettere, con Orlando, che le corporazioni del Medio Evo abbiano supplito a questa deficienza, interponendosi fra autorità e privato [2]). Colui che era investito della sovrana autorità territoriale (Landesherr) fondava i suoi ordini e le sue pretese su particolari diritti personali, cui il privato doveva

2) Lemayer: op. cit. pag. 6.

sottostare [3]). Il rapporto fra principe e suddito si riduceva così ad una serie di relazioni giuridiche il cui fondamento era da provarsi, volta per volta, in caso di lite. Una limitazione formale delle varie sfere giuridiche non mancava, quindi, in modo assoluto, ma essa non era in grado, appunto per mancanza di una garanzia giuridica organizzata, d'impedire soprusi da parte dell'autorità.

La condizione giuridica del privato è andata lentamente variandosi in seguito alla Riforma e alla penetrazione del diritto romano. Che i mutamenti introdotti abbiano veramente costituito un miglioramento non lo si può affermare; i diritti del principe territoriale venivano infatti protetti e limitati come quelli del privato. Il Principe nello *Stato di Polizia* (väterliche Polizeistaat), pur non essendo vincolato a precise norme, ordinava, personalmente o mediante semplici istruzioni di servizio ai suoi impiegati, ciò che egli riteneva essere più opportuno per la prosperità ed il benessere del paese [4]).

La protezione, o meglio, la garanzia giuridica del cittadino era però limitata al campo del diritto privato. Qui infatti egli si trovava di fronte non già al Principe, per sè stesso invulnerabile, ma al Fisco, che, come persona giuridica, era trattato davanti i tribunali come i privati.

Da ciò lo sforzo della giurisprudenza inteso ad attirare nella sfera del diritto privato il maggior numero possibile di rapporti giuridici, non solo patrimoniali, che la loro natura stessa metteva direttamente in contatto col fisco, bensì anche i « cosidetti diritti acquisiti che la teoria naturalistica deriva dal concetto di diritto nato con noi ».

Che la garanzia giuridica accordata al privato dalla teoria fiscale (Fiskustheorie) — appunto perchè scaturita da una semplice teoria — fosse una garanzia efficace e sicura, non lo si può in verità affermare. Il Principe era infatti sempre in grado — magari appellandosi alla ragione sociale superiore — d'impedire il ricorso ai Tribunali civili.

Che una riforma, e una riforma radicale, s'imponesse era evidente: la posizione del privato di fronte all'amministrazione abbisognava infatti di una base giuridica ben più sicura. Il primo passo verso questo nuovo indirizzo lo si riscontra nella proclamazione dei diritti dell'uomo (26 agosto 1789), che, oltre ad essere il punto di partenza per la consacrazione dei cosidetti diritti individuali (Individualrechte), sanciva altresì il principio della divisione dei poteri. Per lo sviluppo giuridico dello

---

3) Fehr: op. cit. pag. 145.
4) Blumenstein: op. cit. pag. 3.

Stato questo principio fu molto più importante che non la enumerazione dei singoli diritti individuali, in quanto sanciva la sottomissione dell'amministrazione alla legislazione. Non più sull'opinione dei reggenti, ma solo sulle norme del legislatore all'uopo emanate, dovevano, d'ora innanzi, basarsi le disposizioni da prendersi per la direzione dello Stato.

Il principio dell'amministrazione separato dalle leggi che da esso scaturì segnò la fine dello Stato patriarcale e si arrivò così dallo Stato di Polizia alla concezione moderna dello Stato giuridico.

Lo Stato giuridico consiste principalmente in ciò che lo Stato regola ogni forma di sua attività secondo determinate norme giuridiche, prestabilendo delle garanzie atte ad assicurare l'osservanza di quelle norme, eventualmente anche contro l'azione dei suoi organi stessi.

Nello stato giuridico non deve quindi poter sussistere nessuna sfera d'azione che non sia retta da una norma precisa. Ciò che l'autorità pretende dal privato e ciò che questi deve fare, tralasciare o sopportare, tutto ciò deve essere regolato dalla legge. Ne conseguono così due complessi di diritto pubblico formato il primo della sfera giuridica dell'autorità statale ed il secondo da quella del cittadino. Ed è appunto da questi due complessi, da queste due sfere giuridiche, che scaturisce, quale elemento fondamentale dello Stato giuridico, l'idea di una garanzia giuridica da accordarsi al privato e della quale questi possa giovarsi ogni qual volta si credesse leso in un suo diritto o in un suo interesse.

Per lo stato giuridico si può intendere:

1. Stato nel quale il Governo e l'Amministrazione sono *sottomessi alla legge* emanata da un altro potere.

2. Stato nel quale lo scopo essenziale *si limita* a far leggi e farle eseguire e ciò in opposizione allo stato integrale.

3. Lo Stato nel quale il privato gode la garanzia della *giustizia amministrativa.*

Che c' interessa è appunto questa terza forma di Stato giuridico che però, necessariamente, presuppone sempre la prima.

Alcuni scrittori hanno esagerato l' importanza di questa garanzia e dal principio della divisione dei poteri non solo pretesero poter trarre la deduzione che l'amministrazione dovesse essere sottoposta alla legislazione, ma si pensò inoltre che l'amministrazione dovesse essere soggetta ad un controllo formale del potere giudiziario. Si cercò anzi di divulgare la teoria della soggezione completa dell'amministrazione al potere giudi-

ziario nel senso che ogni manifestazione dell'attività statale potesse dal cittadino essere querelata presso l'autorità giudiziaria perchè ne fosse pronunziata l' illegalità.

Che la creazione di tale giurisdizione amministrativa indipendente dagli organi dell'amministrazione non sia una necessità logica dello Stato giuridico lo dimostreremo più innanzi.

III.

Abbiamo visto come il problema di una difesa individuale di fronte all'autorità dello Stato si presenti, nel sistema della logica giuridica, come intimamente connesso con quell'ordine di idee che nella scienza moderna si suole individuare con la denominazione di Stato giuridico. Ma una tale garanzia trae con sè, come conseguenza logica, l'esistenza di un giudice, che, intervenendo tra privato ed amministrazione, tenda a sciogliere il conflitto. Ci si domanda ora: deve questo giudice necessariamente essere un giudice indipendente dall'amministrazione, un giudice speciale cioè, o, per esprimerci con altre parole: la creazione di una giurisdizione amministrativa s' impone essa veramente come un postulato e come una **necessità logica** dello Stato giuridico?

Su questa questione, tanto controversa, noi condividiamo l'opinione del prof. Burckhardt e affermiamo non essere una necessità logica dello Stato giuridico la creazione di una giurisdizione amministrativa speciale. L'introduzione di una tale giurisdizione amministrativa è al più ammissibile per motivi di indole pratica. È noto infatti che non tutto ciò che in teoria è logico dia, in pratica, i migliori risultati.

L'argomento principale dei fautori di una giurisdizione amministrativa speciale è quello che l'amministrazione non debba essere giudice in causa propria.

« I principii razionali del diritto giudiziario non consentono che alcuno sia giudice in causa propria: nessuno delle due forze lottanti può essere forza terza che risolve il conflitto: chiunque sia il mio avversario, Principe, Stato, Amministrazione, o privato cittadino, il principio non varia. Gli stessi principii di diritto giudiziario richiedono che i giudici siano inamovibili: perchè senza inamovibilità non vi ha indipendenza del giudice, e senza indipendenza non vi ha buona giustizia. Ora, nel sistema dei tribunali speciali, creati nel seno dell'ordine amministrativo, l'amministrazione stessa, direttamente o indirettamente,

è giudice e parte interessata e i giudici sono amovibili dal potere esecutivo » [5]).

Anche Fleiner non s'allontana da queste idee « da der Verwaltungsbeamte in allen Lagen das öffentliche Interesse gegen den Untertan zu vertreten hat, so liegt die Gefahr nahe, dass die Gesetze einseitig zu Gusten des Staates ausgelegt werden » [6]).

Si noti il controsenso evidente contenuto in questa frase: dice infatti Fleiner che non bisogna lasciare all'amministrazione stessa la decisione di controversie che potessero sorgere fra lei e il privato perchè in tal caso esisterebbe il pericolo che la legge fosse unilateralmente interpretata in favore dello Stato cioè, in altri termini, in favore dell' interesse pubblico. Nel qual caso: tanto meglio così!!!

Secondo Jenny: « Die Verwaltungsbehörden sind nach der Art ihrer Bestellung, Zusammensetzung und Haupttätigkeit und auch nach der Verbindung ihrer Beamten zur Entscheidung von Rechtsfragen wenig geeignet » [7]).

Questo argomento però (che cioè il cittadino non può sopportare che l'amministrazione giudichi in causa propria) non è, come giustamente obbietta il prof. Burckhardt, una necessità logica dello Stato giuridico. « Das Gefühl mag der Private allerdings haben, wenn er seine Interessen der Verwaltung gegenüber verteidigt, er steht einem Beteiligten, nicht einem unbefangenen Organ des Gesetzes gegenüber; denn die Verwaltungsbehörden und gerade die eifrigsten, sind geneigt, dem ihnen anvertrauten öffentlichen Interesse zuliebe, die Schranken des Gesetzes zu übersehen, also in uneigennütziger Absicht ungesetzlich zu verwalten. Auch das mag der Gesetzgeber bedenken. Aber man darf das Argument nicht in die Form kleiden: wenn zwischen der Verwaltung und dem Bürger Streit entstehe, müsse ein unabhängiger Richter da sein, um ihn zu entscheiden. Denn Streit entsteht, und kann in Rechtssinne nur entstehen, wenn ein Richter da ist, vor dem man die Forderung des Staates bestreiten, das heisst anfechten kann; nicht dadurch, dass der Bürger die Rechtsmässigkeit der Forderung "bestreitet", das heisst, behauptet sie sei rechswidrig. Zwischen Privaten nun, die über Privatrechte streiten, muss ein Richter entscheiden, weil sie beide nur behaupten können und keiner befehlen kann. Wenn aber die zuständige Verwaltungsbehörde eine Verfügung, z. B. die Steuerbehörde einen Befehl erlässt, ist der Betroffene dadurch gebunden und es entsteht, rechtlich gesprochen, kein Streit, wenn nicht eben

5) Orlando op. cit. pag. 297.
6) Fleiner op. cit.
7) Jenny op. cit. pag. 2.

eine verwaltungsgerichtliche Beschwerde gestattet, den Steuerbefehl anzufechten. Das ein solches Gericht aber bestehen müsse, kann man nicht damit begründen, dass sonst ein Streit unentschieden bliebe. » [8])

Un altro argomento, spesso portato dagli autori favorevoli all' istituzione di una giurisdizione amministrativa speciale, riguarda il controllo al quale, secondo loro, dovrebbero essere sottoposti gli atti dell'amministrazione. Bisogna, essi dicono, che vi siano autorità indipendenti che possano sorvegliare l'applicazione delle leggi e regolamenti amministrativi emanati dagli organi della amministrazione e intervenire allorquando una violazione di diritto o una falsa interpretazione del diritto sembri evidente.

Lasciamo qui la parola a Riedmatten: « A ceci on peut repondre, semble-t-il, que, même en admettant dans certains cas concrets l'utilité et même la nécessité d'un contrôle des actes de l'administration, ce contrôle existe déjà dans toutes les législations d'une manière suffisante, du moins indirectement. La plupart des lois fondamentales des pays réservent en effet certains moyens de contrôle au citoyen sur les actes de l'administration. » [9])

Di questi mezzi se ne conoscono diversi: il ricorso amministrativo, per es., mediante il quale il cittadino che si sente leso in un suo diritto o interesse può ricorrere all'autorità amministrativa superiore. Fu fatto a questo sistema il rimprovero che fosse imperfetto e che ingiusto fosse il lasciare all'amministrazione stessa la decisione di controversie contro lei dirette. Anche in Isvizzera si sentì il bisogno di una garanzia maggiore in materia di contestazioni amministrative di diritto federale, quando « während der Kriegs- und Nachkriegszeit der Bundesrat und seine Verwaltungsabteilungen in Anwendung der ausserordentlichen Vollmachten die Schranken des Gesetzes und der Verfassung durchbrachen und mit der Eigenschaft des Vollziehers die des Gesetzgebers vereinigten. » [10])

La creazione di una giurisdizione amministrativa federale, va, anzi, in parte, attribuita a questo motivo. Il prof. Burckhardt nota però giustamente: « In Wirklichkeit konnte sich das Publikum in gewöhnlichen Zeiten nicht über Willkür oder irgend unsachliche Behandlung der Geschäfte beklagen. » [11])

---

8) Burckhardt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz. Eidgenossenschaft pag. 247.

9) Riedmatten op. cit. pag 26.

10), 11) Burckhardt op. citata pag. 247.

Il secondo mezzo per garantire i diritti del privato contro l'amministrazione è dato dall'azione di responsabilità, mediante la quale il cittadino, che si sente offeso da un atto dell'amministrazione, può, sotto l'osservanza di certe norme, ricorrere ai tribunali ordinari.

Un terzo mezzo di protezione o di controllo che si riscontra nella nostra legislazione federale, ce lo menziona Vissa [12]) e consiste nel ricorso di diritto pubblico mediante il quale il cittadino può querelare dinanzi al Tribunale federale contro determinati atti od omissioni dell'autorità amministrativa. (Diniego di amministrazione, violazione delle forme, incompetenza, arbitrio, violazione della legge).

Da quanto sopra risulta che l'istituzione di una giurisdizione amministrativa speciale non è dal punto di vista teorico, ben s' intende, una necessità logica dello stato giuridico.

Va inoltre notato che un'organizzazione politica, qualunque essa sia, non deve creare se non con la più « grande circospection des rouages nouveaux, surtout lorsque leur organisation est en contradiction avec le droit qu'ils son appélés a proteger. » [13])

I soli argomenti in favore di una giurisdizione amministrativa speciale sono essenzialmente d' indole etica. « Die praktischen Vorzügen, die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen, sind die Vermeidung des Scheines, als ob die Verwaltung ihr eigener Richter wäre; die folgenrichtige grundsätzliche Durchbildung des Verwaltungsrechts in den verschiedenen Gebieten seiner Anwendung und namentlich der Schutz gegen willkürlichen Gebahrung der Verwaltungsbehörden. » [14])

Concludendo: una risposta assoluta alla questione non la si può dare: essa varia infatti a secondo dei tempi e dei paesi, dei bisogni ecc.

IV.

Alla questione così controversa che veniamo d'esaminare, le legislazioni degli Stati moderni hanno dato le soluzioni più disparate. Non è nostra intenzione di fare un'esposizione particolareggiata di tutti questi ordinamenti. Ci limiteremo a menzionare i sistemi principali, che si potrebbero chiamare tipici, onde il problema è stato risolto.

12) Vissa op. cit. pag. 97.
13) Riedmatten op. cit. pag. 26.
14) Burckhardt op. cit. pag. 246.

1. Controllo giurisdizionale dell'amministrazione per mezzo dell'organo legislativo.

Questo sistema, che può essere considerato come un' istituzione caratteristica del diritto svizzero, interpone tra amministrazione ed amministrato, quale giudice, l'organo legislativo.

Questo sistema è basato essenzialmente sulla confusione del potere legislativo e di quello esecutivo. Infatti: « il subordonne celui-ci à celui-là d'une façon differente, mais plus sensible, dans un certain sens, que celle qui résulte du système parlementaire, car il permet à l'organe législatif non seulement de demander des comptes, d'émettre des critiques ou des voeux, de requérire des mesures propres à rendre l'action administrative plus conforme à la volonté des gouvernants, mais encore d' intervenir directement dans l'activité matérielle de l'administration, par voie de disposition spéciale en modifiant ou en annullant les actes administratifs portés devant lui. » [15])

L'organo legislativo si vede così investito del potere di statuire materialmente sulle controversie suscitate dall'attività contenziosa dell'amministrazione.

Questo sistema presenta però alcuni gravi inconvenienti di cui il principale è quello che deriva dal fatto che l'organo legislativo non è per sua natura atto ad esercitare una funzione giurisdizionale. Si pensi infatti alla composizione medesima della assemblea deliberante, alla sua procedura di discussione collettiva e soprattutto al pericolo di fare risolvere questioni contenziose in virtù di considerazioni politiche.

Ma di questo sistema tratteremo più ampiamente nella parte speciale di questo lavoro; infatti, lo diciamo fin d'ora, il ricorso all'organo rappresentativo è il più largamente usato nel nostro Cantone.

2. Controllo giudiziario dell'amministrazione.

Secondo questo sistema la giurisdizione amministrativa viene esercitata dai tribunali ordinari, sia con una procedura speciale detta procedura amministrativa, sia con la procedura civile ordinaria.

Questo sistema evita l' inconveniente dell' istituzione di un nuovo organismo, ma tuttavia, è lungi dall'essere la soluzione più giusta. Non è infatti una cosa del tutto naturale, che lo Stato, potenza pubblica, sottometta al giudice ordinario quei suoi atti contro i quali viene reclamato, ch'egli consenta a correre il rischio di una condanna, e ch'egli sopporti in seguito di eseguire questa condanna.

---

15) Vissa op. cit. pag. 51.

C'è qui dalla parte dello Stato uno sforzo di buona volontà non del tutto logico.

Inoltre la molteplicità delle istanze e le forme della procedura, complicate e lente, disconvengono alla natura di ogni controversia amministrativa. È vero che si può procedere con forme speciali semplificate, ma la questione non è risolta con ciò. I giudici ordinari si formano a lungo andare una mentalità incompatibile coi requisiti del contenzioso amministrativo. Essi conseguono, secondo Orlando, una specie di ripugnanza ad agire ex-officio, ciò che per il giudice amministrativo è un dovere quasi quotidiano. Essi portano poi nella interpretazione della procedura e delle leggi amministrative quei criteri che ben convengono alle leggi civili, ma che contraddicono alla natura delle leggi d'ordine pubblico. Inoltre ai giudici civili manca quasi sempre la competenza tecnica necessaria, nè a tutto possono supplire le perizie.

« Le juge ordinaire — osserva Hauriou — n'est pas nécessairement un juge universel, il est simplement un homme qui connait bien les conditions du commerce juridique de la vie ordinaire; mais, sorti de là, il peut set trouver dangereusement incompétent. » [16])

3. Tribunali amministrativi.

Questo sistema è caratterizzato dall'attribuzione di una parte del contenzioso amministrativo a giurisdizioni speciali, distinte dai Tribunali ordinari e riallacciate in un modo organico e semplicemente formale, alle autorità amministrative.

Secondo Riedmatten [17]) è questo il sistema che oggigiorno, viene considerato come il più perfetto e che meglio corrisponde ai desideri di coloro che temono sempre di vedere il privato, debole e impotente, dinnanzi a un'amministrazione troppo potente. Questi Tribunali presentano infatti dei vantaggi importanti, come quello, ad es., che permette il reclutamento di giudici specializzati e « imprégnés de la notion de l' interêt publique » [18]). Inoltre essi possono sempre esercitare un controllo effettivo sugli atti dell'amministrazione senza tema di mettere con ciò l'amministrazione nelle mani della magistratura.

E sembra che anche in pratica questi Tribunali amministrativi diano dei buonissimi risultati [19]).

---

16) Hauriou: op. cit. pag. 464.
17) Riedmatten: op. cit. pag. 27.
18) Riedmatten: op. cit. pag. 27.
19) Hauriou: op. cit. pag. 465.

Breve cenno sulla giurisdizione amministrativa federale.

Non entra nel quadro di questo nostro lavoro l'esporre le varie fasi per cui è passata la nostra legislazione federale in materia di diritto amministrativo. Osserviamo soltanto che prima dell' 11 giugno 1928 non aveva la Confederazione Svizzera una vera e propria amministrazione amministrativa, esercitata cioè da magistrature speciali, organicamente indipendenti dall'amministrazione. S' imponeva veramente una tale riforma? Anche questa questione, molto dubbia, non vogliamo approfondire [20]).

La nuova giustizia amministrativa, che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 214 bis della Costituzione federale, introdotto nel 1914, viene esercitata in base alla legge federale sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare dell' 11 giugno 1928 :

1. **Dal Tribunale Federale,** il quale, come Tribunale amministrativo, giudica o in sede di ricorso, o come unica istanza, secondo che l'amministrazione si sia o meno occupata della materia che concerne la controversia :

a) Come *istanza di ricorso* è ammesso il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale Federale, quando la decisione impugnata sia fondata sovra una violazione di diritto. La decisione impugnata deve inoltre essere o di un dipartimento del Consiglio Federale o di un altro servizio federale o dell'ultima istanza cantonale. Il diritto federale si reputa violato quando un principio di diritto consacrato esplicitamente da una disposizione federale, o risultante implicitamente dalla stessa, non è stato applicato o ha ricevuto una falsa applicazione.

Le decisioni che possono essere impugnate devono inoltre riferirsi a determinate materie, come p. es. a contribuzioni di diritto federale, a cauzioni di diritto pubblico, a materia di registri, monopoli e regie, a revoca di concessioni e autorizzazioni, a vigilanza sulle fondazioni, ecc.

b) Come *istanza unica* il Tribunale federale giudica le contestazioni pecuniarie di diritto pubblico, derivanti dalle legislazioni federali, che siano avanzate dalla Confederazione o contro di essa, ed altri casi ancora (art. 18).

---

20) Burckhardt: op. citata 230 e ss.: Im ganzen bestand keine dringende Notwendigkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber eidg. Behörden einzuführen.

2. **Dal Consiglio Federale** cui sono deferite tutte le contestazioni amministrative di diritto federale che non sono assegnate alla competenza del Tribunale Federale. Il Consiglio Federale giudica :

a) *come istanza di ricorso,* quando le decisioni impugnate provengono : dai dipartimenti del Consiglio Federale, dalla direzione generale delle Strade Ferrate Federali, in quanto il ricorso sia previsto, da autorità federali indipendenti dall'amministrazione federale che ne pronunciano in via definitiva, dall'ultima istanza cantonale nei casi previsti dalla legge sull'organizzazione giudiziaria federale. I motivi di ricorso sono qui, benchè formulati in un modo un po' diverso, gli stessi che per il ricorso di diritto amministrativo.

b) *Come prima od istanza unica* il Consiglio Federale conosce le contestazioni amministrative che gli sono deferite dalla legislazione federale. Nei casi in cui il Consiglio federale funge come organo di prima istanza, troviamo come seconda istanza l'Assemblea federale e il Tribunale federale.

PARTE SECONDA

Svolgimento storico della Giurisdizione Amministrativa nel Cantone Ticino

I. L'Elvetica
II. L'atto di mediazione
III. La Costituzione della Santa Alleanza
IV. La Costituzione del 1830
V. La legge 1 Gennaio 1843
VI. La legge 17 Gennaio 1853
VII. L'Amministrativo semplice e la legge 27 Nov. 1863
VIII. L'abolizione del Contenzioso Amministrativo e la legge 12 Maggio 1877
IX. La Legge 5 maggio 1904
X. La Commissione dell'Amministrativo

I.

Non ci attarderemo in ricerche puramente storiche sullo sviluppo delle istituzioni dirette alla difesa giurisdizionale del cittadino verso l'atto della pubblica amministrazione attraverso le varie epoche : ma con scopi più prossimi esporremo brevemente le linee fondamentali dei sistemi legislativi che immediatamente precedettero l'ordinamento attuale e tuttora vigente nel Cantone Ticino.

Il periodo prima del 1798 non ha certamente conosciuto una giustizia amministrativa propriamente detta toltane la facoltà dei cittadini o delle Comunità lese nei loro diritti di portare le loro lagnanze presso le signorie di oltr'Alpe.

Alla proclamazione della indipendenza del paese tenne dietro il regime unitario che fece della Svizzera la *Repubblica Elvetica,* una ed indivisibile, e dei baliaggi ticinesi due Cantoni : quello di Lugano, che abbracciava Lugano - Mendrisio - Locarno - Vallemaggia e quello di Bellinzona, con Bellinzona, Rivera, Blenio e Leventina.

L'Amministrazione uniforme per tutto il territorio non comporta che una soluzione unica nei confronti della giustizia amministrativa. La costituzione dell'Elvetica proclama i grandi principi della rivoluzione francese : la sovranità riposta nella universalità dei cittadini : la legge espressione della volontà del legislatore manifestata giusta le forme costituzionali : garanzia dei diritti individuali : separazione dei poteri. È la prima volta che, in via teorica almeno, vien bandito dalla Svizzera l'arbitrio e che l'Amministrazione viene assisa sulla legalità.

Si presenta così la possibilità per l'amministrato di provocare un giudizio in materia di contenzioso sorto dall'attività amministrativa.

Ma se questa possibilità scaturisce « ipso facto » dalla differenziazione dei poteri politici, la sua esecuzione essendo subordinata alla legislazione, occorre pure organizzare il controllo giurisdizionale stabilendo almeno in forza di quale autorità e secondo quali norme debba essere giudicato il contenzioso amministrativo : ed è su ciò che la costituzione non si pronuncia. Formulando i principi della separazione, essa non tiene alcun calcolo dei rapporti amministrativi e giudiziari col potere legislativo. L'altro lato del problema della separazione che si riferisce alla indipendenza reciproca della giustizia e dell'amministrazione e che potrebbe gettare luce sul contenzioso amministrativo, non è stato oggetto di veruna disposizione. Ne consegue che con la costituzione unitaria l'amministrazione, sebbene sottomessa alla legge, mantiene il diritto di giudicare della legalità dei suoi atti e che il ricorso *gerarchico* rappresenta l'unico mezzo di protezione per l'amministrato.

Per quanto non si possa considerare l'amministrazione come la nemica del cittadino, la tutela dei diritti del cittadino contro gli arbitri dell'amministrazione appare in questo sistema insufficiente.

II.

Contrariamente alle tendenze unitarie dei delegati mandati dalla Svizzera a Parigi per elaborare, sotto il protettorato del primo Console Bonaparte, la nuova Costituzione, l'assetto dato

da questi alla nuova Svizzera ebbe per base un'organizzazione federativa. Il testo della Costituzione federale e quello delle 19 Costituzioni Cantonali venne approvato il 21 di ottobre del 1802. La nuova Svizzera ridiviene coll'atto di mediazione una Confederazione di Stati.

Coll'atto di Mediazione i due Cantoni italiani di Lugano e di Bellinzona furono conglobati in un solo Cantone detto del *Ticino* denominazione attribuita dallo stesso atto, esclusa la Mesolcina la quale fu aggregata, come un tempo, ai Grigioni.

Per quanto tocca alla giurisdizione amministrativa, nella Costituzione del 19 febbraio 1803, prima solida base del « Corpus juris » ticinese, è detto all'art. 11 che il Tribunale composto d'un membro del piccolo Consiglio e di quattro membri del Tribunale di Appello decide sulle contese dell'amministrazione.

Il nostro Cantone ed i Cantoni d'Argovia, S. Gallo, Turgovia e Vaud danno al problema una soluzione identica ed originale, soluzione che differisce totalmente dalle altre adottate sul territorio della Confederazione.

Non l'Amministrazione, ma una giurisdizione amministrativa è incaricata di decidere sulle lagnanze degli amministrati. L'organizzazione del Tribunale amministrativo nel Ticino si inspira alla legislazione dell'anno ottavo (costituzione del 22 primaire art. 52) e sopratutto alla legge del 22 pluvioso.

La composizione stessa rivela lo spirito del legislatore cantonale : concezione molto meno rigorosa che altrove, basata specialmente sul principio della separazione dei poteri e sull' indipendenza dell'amministrazione.

Si riesce così a spiegare la possibilità di questo compromesso di giurisdizione amministrativa che tende alla subordinazione dell'Amministrazione all'Autorità giudiziaria.

Il Gran Consiglio, dopo aver respinto un progetto di legge presentato dal Piccolo Consiglio il 12 aprile 1805, ne approva un secondo presentato il 18 Maggio.

Questa legge prevede un Tribunale d'Amministrazione composto da un Membro del Piccolo Consiglio e da 4 Membri del Tribunale d'Appello (Art. 1). Il Membro scelto nel Piccolo Consiglio ne è il Presidente (Art. 3). I membri vengono eletti dal Gran Consiglio (art. 2), stanno in carica un anno, e non possono essere rieletti che dopo un intervallo di un anno (Art. 4).

Questo Tribunale siede in Bellinzona due volte all'anno; straordinariamente però può essere convocato dal Piccolo Consiglio (art. 8). Decide sulle contese in punto ai riparti di spese

e debiti pubblici, d'imposte dirette od indirette, e su tutte le altre contese fra i corpi pubblici, esclusi gli oggetti di servitù reali e di proprietà di qualunque sorta. Sotto il nome di Corpi Pubblici dovranno intendersi: Distretti, Comuni, Terre componenti le dette Comuni, Assemblee e Municipalità (art. 12). La legge prevede pure un esperimento di conciliazione presso il Giudice di Pace, fallito il quale il Tribunale d'Amministrazione decide inappellabilmente (art. 15).

Alla legge è unito un Regolamento diviso in due parti, contemplante la forma di procedura da seguire.

III.

La caduta di Napoleone trasse seco il crollo di tutti gli organismi da lui creati e con essi della Costituzione Cantonale del 1803. Dal Protettorato Francese la Svizzera cade sotto la dominazione della Santa Alleanza. I Cantoni erano stati invitati dalle Potenze a rivedere le loro costituzioni e il Gran Consiglio elaborava un progetto che, perchè informato ai principi democratici, venne respinto. La Costituzione votata dal Gran Consiglio il 17 dicembre 1814 si uniforma, almeno in gran parte, alle direttive imposte dalle Potenze alleate: il potere esecutivo acquista la supremazia su tutti i poteri dello Stato. L'Amministrazione viene rinvigorita e la Giustizia passa in seconda linea. La Giurisdizione amministrativa che era sorta sotto l'egida della costituzione dell'atto di mediazione è abolita e il contenzioso amministrativo passa dalla giustizia all'amministrazione.

La nostra nuova Costituzione non fa nessuna menzione del Tribunale d'Amministrazione. Essa organizza i diversi poteri, legislativo, amministrativo e giudiziario, ne fissa gli attributi e non prevede l'organizzazione di tribunali di ordine amministrativo. Provvidero alla bisogna in questo campo per una parte i Tribunali civili e per un'altra parte il Consiglio di Stato.

Durante questo periodo, detto di restaurazione, vige in quasi tutti i Cantoni svizzeri il sistema detto dell'amministratore giudice. I legislatori cantonali si sforzano però di migliorare la situazione degli amministrati, organizzando una procedura contenziosa e mettendo regole per il ricorso in forma gerarchica.

La Costituzione del 1814, imposta dalla Santa Alleanza, provocò la reazione del popolo ticinese il quale non si diede pace sino a che tale sistema non venne abbattuto. Il movimento della Riforma fu caratterizzato dalla forma democratica onde fu rivestito. La costituzione 23 giugno 1830 sancisce il libero Comune, il Governo di popolo e l'uguaglianza politica e fu la porta aperta a tutte le riforme e la piattaforma delle più ardite conquiste democratiche.

IV.

La Costituzione del 1830 non contiene però nessun cenno per quanto riguarda l'organizzazione della giustizia amministrativa.

Nel fatto però, come più sopra avremo campo di osservare, le contestazioni deferite dalla Costituzione del 1803 e dalla legge del 18 Maggio 1805 al Tribunale di Amministrazione furono giudicate dall'Autorità Amministrativa cioè dal Consiglio di Stato con ricorso al Gran Consiglio.

La legge organica comunale del 7 giugno 1832, agli art. 25 e 27, dispone che, occorrendo, imposte cantonali, distrettuali e circolari, saranno dalla Municipalità ripartite ed esatte, giusta il prescritto della legge e degli ordini emanati. Se i contribuenti credessero aver diritto di reclamare contro la taglia a loro imposta, si dirigeranno, in via di ricorso, al Giudice di Pace. Questi procurerà di conciliare la vertenza e, non riuscendovi, ne farà rapporto al Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato, preso in esame detto rapporto e sentite ambo le parti, deciderà amministrativamente

In data del 6 luglio 1839 il Bollettino delle leggi pubblicò (volume XVII pagina 20) una Circolare del Consiglio di Stato diretta ai Giudici di Pace ed alle Municipalità nella quale è detto che nelle questioni di Amministrazione promosse contro le Municipalità, Uffici Patriziali e simili, deve, chiunque si trova aggravato, portare le sue lagnanze prima di tutto davanti il corpo medesimo di cui si lagna perchè gli faccia giustizia. Se questo non gli dà ascolto, il querelante può ricorrere al Giudice di Pace conciliatore. Riuscito inefficace l'esperimento di conciliazione, allora il querelante può invocare la decisione del Consiglio di Stato negli affari di pubblica amministrazione, prevenendone il Giudice di Pace. In tale caso detto

Giudice deve fare al Governo il rapporto ragionato del suo istituto col suo preavviso dedotto dalle sue allegazioni e dal vero stato della causa.

Press'a poco le stesse incombenze erano attribuite ai Giudici di pace da quella legge del 1805 che più sopra vedemmo abrogata per l'emanazione di quella del 1832, ciò che prova che il sistema di quella legge continuò ad essere praticato anche cessata la costituzione del 1803 salvo che al Tribunale di amministrazione venne ad essere sostituito il Consiglio di Stato.

V.

Nella sessione ordinaria del 1840 del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato presentava un disegno di legge intorno alla competenza e procedura negli affari contenziosi d'Amministrazione. Da quel progetto di legge discusso dal Gran Consiglio nella sessione ordinaria del 1841 e ripreso due anni dopo usciva la legge del primo Gennaio 1843.

Nel preambolo di detta legge è detto essere principio fondamentale che nella Repubblica e Cantone del Ticino vi è indipendenza reciproca tra il potere giudiziario e l'amministrativo e che i Tribunali esercitano il potere giudiziario ad eccezione di quelle questioni che appartengono all'ordine contenzioso d'amministrazione e che devono essere devolute al potere esecutivo amministrativo.

L'articolo primo di quella legge era così concepito :

« Il Consiglio di Stato come Autorità di Polizia e di Amministrazione conosce e decide :

a) Le questioni d'Amministrazione distrettuale, circolare, comunale e patriziale, tanto tra le rispettive autorità e amministrazioni quanto tra esse ed i particolari, e, in generale, tutte le questioni di Comuni e Patriziati esclusi gli oggetti di servitù reali di qualunque sorta.

b) Le questioni che insorgono in materia di lavori pubblici e di appalto e forniture pel pubblico servizio: quando però tali lavori e forniture fossero regolarmente collaudati e sorgesse questione per rispetto al pagamento, il foro competente per siffatta questione non potrà essere se non il giudiziario;

c) Le questioni relative a costruzioni e riattazioni di argini e ripari a fiumi e torrenti, di diritto pubblico, ed il buon governo dei boschi ;

d) le questioni per contravvenzione di regolamenti di polizia locale d'ogni Comune, come a quello di polizia generale sulle strade, sulla caccia, pesca, sulla trasa e pascoli pubblici ;

e) le questioni dipendenti dai permessi di transito e dal transito dei legnami per acqua, pei danni alle proprietà pubbliche e private;

f) le questioni relative ai diritti privilegiati dello Stato;

g) le questioni concernenti lo Stato politico dei cittadini e quelle relative alla qualità di cittadino e di Patrizio. »

Da questa enumerazione scorgesi quanta estesa sia stata la giurisdizione contenziosa delle autorità amministrative.

Il contenzioso amministrativo è portato davanti il Consiglio di Stato previo esperimento di conciliazione presso il Giudice di Pace (art. 2) Fallito l'esperimento di conciliazione presso il Giudice di Pace, questi è tenuto a fare il suo rapporto e preavviso motivato al Consiglio di Stato (art. 6). Il Consiglio di Stato rimette il ricorso e tutti gli atti ad una Commissione perchè se ne occupi e ne faccia ragionato rapporto scritto (art. 10).

Previsti sono pure i casi in cui il Consiglio di Stato non si occupa dell' istanza (art. 14) :

a) quando da parte del reclamante vi è stata acquiescenza espressa o di fatto;

b) allorchè la cosa è passata in giudicato;

c) allorchè vi ha preclusione.

Le decisioni definitive del Consiglio di Stato, meno le contumaciali sono appellabili, in via di ricorso, al Gran Consiglio.

Il ricorso al Gran Consiglio (art. 20) deve essere interposto entro 15 giorni sotto pena di preclusione. Detto ricorso si avanza al Gran Consiglio per mezzo del Consiglio di Stato il quale, nel fare questa trasmissione, l'accompagna colle sue osservazioni.

Se la parte non si cura di ricorrere al Gran Consiglio e questo, dopo il solito esame dei conti e della gestione del Governo, non fa eccezione contro un dato decreto nell' interesse dell'ordine pubblico, il decreto del Consiglio di Stato passerà in cosa giudicata.

Pervenuto il reclamo (art. 21) colle osservazioni governative al Gran Consiglio, il tutto viene rimesso all'esame della Commissione della Gestione. Decisa una volta la causa in merito dal Gran Consiglio, la cosa non può più mettersi in questione davanti ad alcuna Autorità. Vediamo ora il meccanismo ed il funzionamento di questa Commissione della ge-

stione la quale, con regolamento esecutivo del Gran Consiglio del 28 giugno 1843, venne incaricata del preavviso nelle cause amministrative.

Vi è presso il Consiglio di Stato una commissione del contenzioso amministrativo, composta di tre membri, alla quale è addetto un Segretario. A quest'ufficio (art. 2) sono rimessi tutti gli atti e documenti concernenti le cause amministrative.

Sono fissate in questa legge le attribuzioni dei singoli componenti. All'articolo 7 è detto che, quando una parte ricorre al Gran Consiglio contro una decisione governativa, il ricorso viene trasmesso alla Commissione che prepara le osservazioni da inoltrarsi al Gran Consiglio. Quindici giorni innanzi (art. 8) la sessione del Gran Consiglio, il Segretariato presenta alla Commissione, e questa al Consiglio di Stato, tutte le trasmissioni da farsi al Gran Consiglio.

Il Segretario redige lo stato di causa e previa approvazione della Commissione comunica il tutto al Segretario di Stato (art. 9). Era stabilito anche che almeno un giorno alla settimana la Commissione doveva radunarsi occupandosi dei suoi incombenti.

Le questioni di competenza erano decise nel seguente modo :

« Art. 26. Le questioni di competenza sono decise dal Potere giudiziario. Ogni qualvolta una parte introdurrà eccezione di declinatoria dal foro giudiziario all'amministrativo, il Tribunale innanzi a cui sarà introdotta nè darà avviso ufficiale all'avvocato del fisco. Quando la eccezione è fatta al Consiglio di Stato egli rimanda le parti al foro giudiziario per la decisione della competenza (art. 27 § 1) ».

VI.

La legge del 1843 pare soddisfacesse poco inquantochè subito furono fatte istanze al Consiglio di Stato onde avesse a proporre una riforma della stessa. Il Consiglio di Stato ne diede incarico alla commissione di giuristi che era stata designata per la revisione del Codice civile del 1837. Questa Commissione presentava infatti al Consiglio di Stato un suo progetto di legge accompagnato ad una elaboratissima relazione dovuta alla penna di un distinto giureconsulto italiano C. M. Massa. Notisi che nel Gran Consiglio era stata fatta la proposta per l'abolizione della giurisdizione contenzioso-ammi-

nistrativa, come voluta dagli stretti principi costituzionali. Ciò malgrado la Commissione non ha creduto di entrare in questa vista, essendo d'avviso « che non occorra spingere il rispetto della lettera costituzionale sino ad un esagerato puritanismo ». Il progetto preparato dalla Commissione nominata dal Consiglio di Stato, e che questi fece suo proprio, fu dal Gran Consiglio accettato il 17 giugno 1853. Questa legge di contenzioso e penale amministrativo conta ben 108 articoli ed estende ancora più la giurisdizione contenzioso-amministrativa. Vedansi i primi due articoli della legge. Fra le questioni amministrative si trovano accennate le quote delle imposte comunali e patriziali, tutti gli atti della amministrazione comunale e patriziale, la responsabilità pecuniaria dei membri delle Autorità comunali e patriziali: la nomina surrugazione, escusazione o rimozione dei curatori dei minorenni: i lavori e le forniture per il servizio dello Stato intrapresi per appalto, come pure quelli assunti per contratto speciale in cui l'assuntore siasi espressamente assoggettato al giudizio dell'autorità amministrativa; i reclami sul riparto delle imposte e gravezze dirette cantonali, distrettuali e circolari; la responsabilità pecuniaria dei pubblici ufficiali percettori e depositari del denaro o delle cose di proprietà dello Stato ecc. Il penale amministrativo comprendeva le contravvenzioni ai regolamenti comunali e patriziali, le contravvenzioni d'ogni natura la cui repressione venga dalla legge commessa ai giudici di pace, le contravvenzioni sia di privati che di autorità alle leggi e regolamenti in materia amministrativa, la cui esecuzione s'aspetti per le leggi al Consiglio di Stato ed ai funzionari e dipendenti. La competenza penale dell'Autorità Amministrativa è però circonscritta alle inflizioni di multe. L'inflizione di una pena corporale, comminata dalla leggi in materia amministrativa, ovvero da surrogarsi pel caso di renuenza od impotenza al pagamento di multa inflitta, sarà sempre di competenza dell'autorità giudiziaria.

Quanto alla procedura le cause vengono ripartite in diverse categorie. Le autorità decidenti sono: Le Municipalità e le amministrazioni patriziali, il Giudice di Pace, il Consiglio di Stato ed il Giurì del contenzioso amministrativo che è costituito da una Commissione di 17 membri scelti ogni anno dal Gran Consiglio nel suo seno.

Gli undici rimanenti costituiscono il Giury per la rispettiva causa. Nel caso che la sentenza del Giury sia fatta a mera maggioranza assoluta di voti e non sia conforme al Giudizio del Consiglio di Stato, il Gran Consiglio può risolvere che siavi luogo a revisione da parte del Gran Consiglio stesso.

L' istanza al Gran Consiglio fu sempre uno dei più gravi inconvenienti delle numerose cause amministrative che furono sollevate nel nostro Cantone. Gli avvocati vi facevano i loro affari e troppo spesso le influenze politiche e di altra natura fornivano i criteri della decisione. L' istituzione del Giury suaccennato pare abbia avuto di mira di correggere i difetti dell'appello ad una autorità eminentemente politica e poco adatta a comprendere e a discutere questioni di natura giuridica. Sembra però che i suoi risultati non siano stati troppo favorevoli poichè con decreto legislativo 30 novembre 1864 il Giuri del contenzioso amministrativo veniva abolito e ripristinato il Gran Consiglio nella pienezza della sua giurisdizione amministrativa. Per l'esame e preavviso sulle questioni amministrative il Gran Consiglio sceglieva ogni anno una Commissione di 9 membri.

VII.

A lato del contenzioso e penale amministrativo si è sviluppato un amministrativo non contenzioso, detto semplice, le cui prime norme si trovano negli art. 186 e ss. della legge organica comunale del 13 Giugno 1854. Una legge del 27 novembre 1863 ha poi meglio regolata la procedura di siffatto amministrativo non contenzioso. Comprende esso le contestazioni circa la regolarità delle operazioni delle assemblee comunali e patriziali e circa l'esercizio del diritto di voto, e fu a poco a poco esteso a questioni che si trovano accennate nella rubrica della legge del 1863 sul contenzioso amministrativo.

Nella legge organica comunale del 15 giugno 1854 troviamo, all'articolo 186, che il reclamo viene posto in doppio esemplare al Commissario del Distretto entro il perentorio termine di giorni dieci continui. Il reclamo (art. 187) o ricorso deve esporre con esattezza i motivi di esso e indicare, per quanto sia possibile, mezzi di verificazione e di prova. A cura dell'Ufficio commissariale (art. 188) un duplo del reclamo viene comunicato indilatamente al Sindaco del Comune perchè adduca le giustificazioni che fossero del caso, o abbia cura che le adduca la Municipalità o Amministrazione cui la cosa riguarda. Nel caso in cui il reclamo venga ad essere impugnato, il Commissario distrettuale (art. 189) chiama a sè le parti e procura di appianare la controversia: il che non ottenendosi dimette le parti e pratica d'Ufficio una inchiesta, secondo i risultati della quale prende quella decisione che giu-

dica conforme alla legge ed ai regolamenti in vigore. Contro la decisione e l'opera del Commissario distrettuale possono ricorrere al Governo sia i Privati che le Assemblee e le Municipalità.

La legge del 27 Novembre 1863 regola più precisamente le cause di amministrativo non contenzioso e come debbono essere condotte e chiama il Gran Consiglio giudice in ultima istanza.

Il Consiglio di Stato (art. 9) nell' inoltrare al Gran Consiglio gli atti potrà accompagnarli delle sue osservazioni.

L'art. 11 prescrive, circa la competenza: « fermo stante quanto dispone il Titolo V. della legge di contenzioso amministrativo alle questioni di competenza, si stabilisce che le questioni di competenza per eccezione di declinatoria di foro, promosse nelle cause amministrative semplici davanti al Commissario, vengono decise dallo stesso, salvo ricorso al Consiglio di Stato ».

VIII.

Già in occasione della discussione del D. L. 30 novembre 1864 venne presentata una formale proposta di devoluzione al Tribunale Supremo delle contestazioni già commesse al Giuri del contenzioso amministrativo. Si convenne in quell'occasione circa l' importanza della proposta sulla quale però non venne presa nessuna deliberazione tranne quella del rinvio della stessa allo studio del Consiglio di Stato.

Il problema trovò la sua soluzione colla riforma 20 novembre 1875 il cui art. 9 dispone: *il Contenzioso amministrativo è devoluto al foro giudiziario.*

L'abolizione della giurisdizione contenzioso amministrativa nel nostro Cantone e la devoluzione all'autorità giudiziaria delle vertenze contenziose amministrative seguiva l'analoga riforma consacrata colla legge italiana del 20 marzo 1865.

L'articolo 1 di quella legge tuttora in vigore dispone:

« I tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile quanto in materia penale, sono aboliti e le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria, od all'Autorità amministrativa secondo le norme dichiarate dalla presente legge ».

L'articolo 2 così determina la distinzione tra le contestazioni contenziose amministrative e quelle non contenziose :

« Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzione, e tutte le materie nelle quali si faccia quistione di un diritto civile e politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione e ancorchè siano emanati provvedimenti del potere esecutivo e dell'autorità amministrativa ».

E l'art. 3 :

« Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti. Contro tali decreti che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative ».

L'abolizione della giurisdizione contenzioso amministrativa venne concretata colla legge del 12 maggio 1877.

Il messaggio 12 aprile 1877 del Consiglio di Stato che accompagnava quel progetto di legge ricalcava, nel determinare la distinzione tra le diverse materie e competenze, i criteri della legge italiana che si basa essenzialmente sulla distinzione tra il diritto e l'interesse. « Determinare la competenza tra le diverse autorità amministrative è pur cosa importante; ma l'importanza diventa massima, quando si deve scegliere tra il foro giudiziario e l'amministrativo; istituti di indole differente, e spesso da norme diverse regolati. Ministero proprio dell'Autorità giudiziaria è la nuda applicazione della legge; mentre il più delle volte, officio dell'Autorità amministrativa è di promuovere l'utile pubblico.

« Nella compilazione del nostro progetto ci siamo informati ai seguenti principi fondamentali :

« Abbiamo ritenuto a favore del foro amministrativo la regola generale della competenza ; e del giudiziario, sotto la denominazione di contenzioso amministrativo, la eccezione ; così che tutte le questioni inerenti alle amministrazioni pubbliche restano di competenza delle Autorità amministrative, in quanto non siano sottratte alle medesime da tassative disposizioni di legge.

« Crediamo non si possa adottare il principio inverso, senza colpire di stazionarietà, o per lo meno compromettere seriamente lo sviluppo delle nostre istituzioni. Ciò ritenuto, abbiamo dato alla eccezione, cioè alla giurisdizione contenziosa, la maggiore estensione possibile. Crediamo che nel nostro pro-

getto, astrazione fatta delle questioni di incorporazione, più della metà delle controversie, che occupano le Autorità amministrative, passano al foro giudiziario ».

« Nel lavoro di riparto tra la regola e la eccezione ci fu di guida questo criterio. Nelle cause dove più che altro è involta una questione di utilità pubblica, abbiamo ritenuto prevalente il carattere amministrativo ; dove invece si tratta di una questione avente una portata limitata, abbiamo ritenuto prevalente il contenzioso.

« In altri termini : abbiamo in genere mantenuto al foro amministrativo le questioni di massima : e demandate al giudiziario le questioni di qualità, la liquidazione delle conseguenze di una medesima amministrazione. Così per esempio, secondo il progetto, spetterà al foro giudiziario il decidere le questioni che riflettono il quoto di una imposta, tranne la cantonale, o di un contributo : ed all'amministrazione invece il determinare se un ente sia o meno imponibile. È evidente che nel primo caso è in giuoco esclusivamente l'interesse delle parti contendenti ; non così nel secondo : poichè la definizione, se un dato ente sia o meno imponibile, interessa tutte le amministrazioni del Cantone che possono trovarsi in caso identico ».

La legge non si è tuttavia attenuta alla distinzione generica contenuta nel messaggio governativo e ha voluto dare una specifica elencazione di quelle che sono le quistioni demandate al foro giudiziario.

L'articolo 2 dispone:

« Sono quistioni di contenzioso amministrativo quelle riguardanti :

a) la determinazione della quota di qualunque imposta, tranne le imposte, tasse e tributi cantonali;

appartiene invece all'amministrativo semplice il definire se un ente sia imponibile :

b) la responsabilità pecuniaria dei membri delle autorità comunali, delle amministrazioni patriziali, e delle corporazioni consortili, parrocchiali e simili, e la responsabilità degli agenti di esse autorità, amminstrazioni e corporazioni ;

c) la partecipazione dei comunisti, dei patrizi, terrieri e simili alla divisione dei beni e proventi del Comune, del Patriziato e della Corporazione;

§ La cognizione in petitorio della qualità di patrizio, di membro della squadra, degagna o corporazione appartiene al foro ordinario dei Tribunali.

d) l'applicazione dei regolamenti patriziali, in quanto risguardano il quantitativo da pagarsi dai non patrizi pel godimento dei beni patriziali;

e) i lavori e le forniture pel servizio di Stato, eccettuato il caso, in cui l'assuntore siasi espressamente assoggettato al giudizio governativo, o che una legge speciale disponga altrimenti.

§ 1. Ove però tali lavori e forniture abbiano ottenuto regolare collaudo e non insorga quistione che in riguardo al corrispettivo da prestarsi dallo Stato, il foro competente sarà l'ordinario dei tribunali.

§ 2. Di competenza dei tribunali saranno parimenti le questioni che insorgessero tra l'assuntore e terze persone, quand'anche in confronto collo Stato, fosse stato convenuto il foro amministrativo.

f) la responsabilità pecuniaria dei pubblici ufficiali percettori, o depositari del denaro o delle cose di proprietà dello Stato, o costituite sotto la sua custodia;

g) l'applicazione delle leggi sui consorzi per le arginature in quanto risguardano il riparto delle spese consortili;

h) l'applicazione delle leggi sul riscatto e per l'abolizione del pascolo e di altre servitù reali, dopo che il riscatto e la abolizione saranno stati risolti dall'autorità amministrativa».

E l'articolo 3 dispone che : « Le quistioni di contenzioso-amministrativo contemplate dalla legge 7 giugno 1853, e non come tali dalla presente, sono dichiarate di amministrativo non contenzioso, e definite in conformità della procedura vigente per queste cause, salvo il caso di disposizioni di leggi speciali in contrario ».

Nella trattazione del diritto vigente in questa materia vedremo come le distinzioni contenute nella legge del 1877 siano obsolete per essere state superate dagli istituti che si sono sovrapposti agli ordinamenti di settant'anni fa e come si debba oggi far capo ad altri criteri al fine di determinare la linea di demarcazione tra l'amministrativo semplice e quello contenzioso.

La legge del 1877 regola i conflitti di competenza demandandone la decisione all'autorità giudiziaria.

Come abbiamo veduto, ancora sotto il regime della legge del 1853 e specialmente in forza delle disposizioni degli articoli 186 e seg. della L. O. C., si era andato formando un amministrativo semplice accanto di quello contenzioso che riguardava specialmente i reclami contro le assemblee e i municipi per le risoluzioni sovra oggetti di carattere amministrativo.

La trattazione delle cause di amministrativo semplice era regolata, ancora prima della promulgazione della legge del 1877, da quella 27 novembre 1863. In tutte le questioni amministrative non contenziose si deve procedere come è stabilito dagli articoli 186-192 della L. O. C. vale a dire con reclamo diretto al Commissario di Governo e con diritto di ricorso dalle decisioni del Commissario al Consiglio di Stato.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato è ammesso il ricorso al Gran Consiglio che deve essere presentato entro il termine di 15 giorni.

La competenza dei Commissari quale autorità di ricorso nelle cause amministrative venne abrogata ancora prima dell'abolizione dei Commissari avvenuta con riforma costituzionale del 1921, colla legge 5 maggio 1904 la quale ha statuito la procedura per le cause di amministrativo semplice.

IX.

La cognizione dei ricorsi contro le risoluzioni delle Assemblee comunali, patriziali e parrocchiali, così pure contro le risoluzioni dei Consigli Comunali, delle Municipalità, degli Uffici patriziali, e dei Consigli Parrocchiali, in oggetti amministrativi, non contenziosi, spetta al Consiglio di Stato.

Gli spetta pure la cognizione dei ricorsi circa i cataloghi civici, ed i registri dei fuochi comunali e patriziali, compilati in conformità delle leggi organica comunale e patriziale, nonchè la cognizione dei ricorsi previsti dal lemma primo dell'art. 28 della legge sulla libertà della Chiesa cattolica.

Le decisioni del Consiglio di Stato sono appellabili entro i 15 giorni al Gran Consiglio.

X.

Sino dal 1898 il Gran Consiglio aveva adottato in prima lettura un progetto di legge di iniziativa parlamentare col quale si devolvevano al giudizio definitivo della Commissione amministrativa, debitamente riformata, quelle controversie tutte di amministrativo non contenzioso che erano sottoposte alla legge 27 novembre 1863 nonchè quelle di attinenza ed

incorporazione, venendo così a sostituire il giudizio di detta Commissione a quello del Gran Consiglio come ultima istanza cantonale.

Il Consiglio di Stato d'allora non diede la sua adesione per scrupoli costituzionali partendo dal preconcetto che nessuna Autorità possa sussistere nella repubblica che non sia dalla Costituzione riconosciuta.

Dopo d'allora il continuo aumentare delle appellazioni al Gran Consiglio rinforzò sempre più il sentimento della necessità di un provvedimento atto a sgravare il Corpo legislativo da un lavoro a cui non si sente adatto onde possa meglio attendere alle sue funzioni normali.

L'oggetto venne ripreso in esame nella sessione autunnale del 1906. Fu riconosciuta la costituzionalità del provvedimento, non essendo detto in alcun testo costituzionale che ogni Autorità debba essere dalla Costituzione istituita, anzi abbondando gli esempi in senso contrario, tali la Commissione Cantonale d'imposta, il cessato Giuri dell'amministrativo contenzioso i Commissari di Governo, i Consigli Parrocchiali e patriziali ecc.

Il progetto venne adottato dal Gran Consiglio il 21 maggio 1906.

La Commissione dell'Amministrativo è competente per tutti i casi nei quali la legge permette un rimedio contro le decisioni del Consiglio di Stato, enumerando invece le eccezioni per le quali rimane competente il Gran Consiglio. Essa si è attenuta al principio che tende a prevalere in Isvizzera, che al Corpo legislativo debba essere riservata la sola cognizione dei ricorsi relativi all'esercizio dei diritti politici in materia federale e cantonale.

Quanto alla linea di divisione fra le competenze del Consiglio di Stato e quelle della Commissione, prevalse l'idea di attenersi a quella stessa linea di divisione che esiste fra il Governo stesso e il Gran Consiglio. Nella maggior parte dei casi la legge prevede espressamente il ricorso ed allora sarà competente la Commissione; ove vi sia dubbio la Commissione stessa deciderà la questione di competenza, se non è già decisa dal Gran Consiglio.

Questa legge fu riveduta il 13 Giugno 1927 colla introduzione, nella procedura dinnanzi la Commissione, del diritto di intervento e della appellazione adesiva, coll'aumento del numero delle sessioni, con una migliore organizzazione degli Uffici.

Riassumendo, la giurisdizione amministrativa è ora regolata : dalla legge 12 maggio 1877 che ha devoluto il contenzioso amministrativo alla cognizione dell'autorità giudiziaria: è cioè il Pretore che, secondo l'art. 15 della legge sull'organizzazione giudiziaria cantonale « esercita tutti gli atti di giurisdizione non contenziosa o volontaria, non espressamente devoluti ad altra autorità »;

dalla legge 5 maggio 1904 di procedura per le cause di amministrativo semplice;

dalla legge e dal Regolamento 13 giugno 1927 sulla Commissione dell'Amministrativo;

dalle disposizioni degli articoli 190-192 della legge organica comunale.

PARTE TERZA

La Giurisdizione Amministrativa nel diritto vigente

I. L'oggetto della Giurisdizione Amministrativa
II. Le parti
III. Gli organi della Giustizia amministrativa e la Procedura
IV. Conflitti di competenza
V. Critica

I.

1. La legge 7 Giugno 1853 era informata al criterio, allora prevalente nella dottrina e nella legislazione, che tutte le contestazioni nelle quali fosse involta l'Amministrazione dello Stato, qualunque ne fosse l'obbietto, dovesse essere giudicata dall'Autorità amministrativa e non dall'Autorità giudiziaria. Si tratta come abbiamo veduto, nella prima parte, di una deviazione del principio della separazione dei poteri. Ammesso il principio della protezione giuridica del cittadino leso nel suo diritto da un atto della pubblica amministrazione, è affatto conforme all'organizzazione dei poteri e alla loro suddivisione che l'atto dell'Amministrazione che offende un diritto patrimoniale del cittadino sia devoluto alla cognizione dell'Autorità giudiziaria mentre, per ragioni di ordine pratico, si può consentire che una giurisdizione speciale, tolta dall'amministrazione, giudichi quelle vertenze che non toccano un diritto privato propriamente detto ma ledono un interesse di ordine amministrativo.

La legge del 12 Maggio del 1877, in applicazione della Riforma del 1875, si è posta su questa via. Abolendo la giu-

risdizione contenzioso amministrativa, il legislatore ha fatto opera di semplificazione col levare dall'organismo statale la macchina farraginosa della giurisdizione speciale alla quale era devoluta la giustizia amministrativa (Municipalità, Uffici Patriziali, Giudicature di Pace, Consiglio di Stato, Giury del Contenzioso amministrativo e indi al posto di quest'ultimo il Gran Consiglio). La semplificazione è stata raggiunta inoltre colla più razionale ripartizione delle competenze, coll'assegnare all'Autorità amministrativa il giudizio delle vertenze di cui dicevamo più sopra, che si svolgono nell'ambito del diritto amministrativo ma che non investono il diritto privato, e col devolvere invece all'autorità giudiziaria tutte le altre contestazioni che, pure interessando l'amministrazione statale, mettono in gioco interessi e diritti dell'ordine patrimoniale. Se si guarda alla lunga serie delle questioni tra privati e privati, tra privati e pubblico e tra le autorità stesse, quali sono descritte dall'art. 1 della legge del 1853, si evince facilmente che una parte di tali questioni rivestono il carattere di contestazioni di ordine patrimoniale il cui giudizio non si addice agli organi amministrativi come il Consiglio di Stato e ancora meno all'organo legislativo che è corpo essenzialmente politico. Così la responsabilità pecuniaria dei membri delle pubbliche amministrazioni, i lavori e le forniture per il servizio dello Stato, la responsabilità dei percettori e via dicendo. La legge 12 Maggio 1877 ha equiparato tali questioni di contenzioso amministrativo a quelle di natura civile o di diritto privato e ne ha devoluto la cognizione all'autorità giudiziaria. Essa ha messo l'Autorità statale, intesa come amministrazione o gestore della cosa pubblica, sullo stesso piede del privato, assoggettandola al giudizio dell'Autorità giudiziaria ogni volta si tratti di garantire il cittadino contro l'infrazione dello stato giuridico.

Il procedimento traverso cui il legislatore del 1877 è giunto a tale soluzione merita qualche illustrazione. Come abbiamo avvertito nello studio dell'evoluzione storica del diritto amministrativo, il Consiglio di Stato, nel Messaggio accompagnante il progetto di legge ha ritenuto, come regola generale, per la cognizione delle cause amministrative, la competenza del foro amministrativo e come eccezione quella del foro giudiziario: così che, aggiunge il Messaggio, le questioni inerenti alle amministrazioni pubbliche restano di competenza delle autorità amministrative in quanto non sieno sottratte alla medesima da tassative disposizioni di legge. Il messaggio ha anche esposto il criterio posto a base nel riparto tra la regola e l'eccezione. « Nelle cause dove più che altro è involta una quistione di utilità pubblica, abbiamo ritenuto prevalente il

carattere amministrativo; dove invece si tratta di una quistione più specialmente di interesse particolare tra le Parti, di una quistione avente una portata limitata, abbiamo ritenuto prevalente il contenzioso ».

In coerenza a tali principi che, osserva una sentenza del Tribunale d'Appello, sono chiari ma espressi in termini non improntati alla teoria e alla dottrina, è venuta la ripartizione consegnata nella legge del 1877 tra l'Amministrativo contenzioso e l'amministrativo non contenzioso.

Tutte le quistioni di contenzioso amministrativo contemplate dalla legge 7 giugno 1853 e non come tali dalla presente, sono dichiarate di amministrativo non contenzioso, e definite in conformità della procedura vigente per queste cause, salvo il caso di disposizioni di leggi speciali in contrario.

L'elencazione delle questioni di contenzioso amministrativo, quale è consegnata all'art. 2, non può naturalmente servire, a ottant'anni di distanza, di norma sicura nello sceverare la natura e l'essenza di una determinata contestazione. Vi sono nel quadro dell'art. 2 dei rapporti giuridici che sono stati profondamente trasformati dalla sopravvenuta legislazione che ha istituito organi e procedure speciali a risolvere le controversie che ne derivano. Non si può più oggi dire colle nuove leggi tributarie che la determinazione della quota di qualunque imposta sia una contestazione di contenzioso amministrativo devoluta al foro giudiziario.

La legge di procedura tributaria del 5 ottobre 1920 deferisce infatti la cognizione dei ricorsi in materia tributaria alle Commissioni Circondariali, alla Commissione Cantonale di Ricorso e, in determinati casi, al Consiglio di Stato. Raramente, come si vedrà nella parte IV, questi ricorsi arrivano sino al giudizio della Commissione dell'Amministrativo e mai in ogni caso a quello dell'Autorità giudiziaria.

Non è più considerata quale vertenza amministrativa, ma squisitamente giudiziaria, la responsabilità dei membri delle autorità e quella dei pubblici ufficiali. Le cause per lavoro e fornitura per il servizio dello Stato sono considerate di natura civile. L'applicazione delle leggi sui consorzi per il riparto delle spese entra oggi nel quadro delle questioni amministrative semplici. È in generale il Consiglio di Stato che si pronunzia su di esse in via definitiva.

Se l'elencazione della legge del 1877 è decimata dalle disposizioni dei nuovi ordinamenti legislativi, essa dev'essere però accresciuta dall'altra parte dell' importante serie di disposizioni le quali hanno devoluto al foro giudiziario diverse vertenze alle quali dà origine l'applicazione da parte degli organi

dello Stato delle leggi di carattere amministrativo. Vertenze di contenzioso amministrativo che non sono elencate nella legge del 1877 per la semplice ragione che traggono vita dalla legislazione posteriore : ma vertenze sempre di contenzioso amministrativo quando si voglia intendere con tale denominazione le cause che toccano più un interesse particolare che non quello pubblico ; ove, in una parola, si tratta non di un semplice interesse ma di un diritto patrimoniale assistito dall'azione di natura civile. Di queste contestazioni sopraggiunte e sovraposte alla legge del 1877 terremo parola nella quarta parte ove sarà studiata l'applicazione della giurisdizione amministrativa ai singoli casi previsti dalle leggi speciali.

A questo punto, e per la maggiore chiarezza di questa trattazione, dobbiamo avvertire che, oltre le questioni di amministrativo contenzioso, che la legge del 1877 e le leggi speciali devolvono alla giurisdizione dei Tribunali, esiste tutta una serie di atti promananti dall'autorità amministrativa (Comune - Patriziato - Governo) che va soggetta al controllo non dell'Autorità amministrativa mà dell'autorità giudiziaria. Le contestazioni segnate dalla legge del 1877 sono considerate di contenzioso civile ope legis, per impero di legge. Il legislatore le sottrae al controllo del giudice amministrativo malgrado il carattere di diritto pubblico dei rapporti e delle pretese a proposito delle quali esse nascono. Una delimitazione netta tra la giustizia e l'amministrazione, tra la competenza amministrativa e quella giudiziaria non è possibile e in ogni modo è irta di difficoltà : essa si forma lentamente nello sviluppo degli istituti giuridici : la legge del 1877 costituisce una delimitazione legale di competenza di fronte a contestazioni delle quali può essere dubbio se rilevino dalla giustizia o dalla amministrazione.

Ma vi sono contestazioni sulla cui natura di affare *essenzialmente civile* non può sorgere dubbio. Queste contestazioni rilevano dalla competenza ordinaria in base alle disposizioni del Codice di Procedura Civile. Alcune semplificazioni basteranno a chiarire se non precisare questo punto di vista :

a) le contestazioni relative alle obbligazioni risultanti da contratti passati tra lo Stato-fisco e i privati, in quanto non esistano disposizioni del diritto pubblico che li sottoponga ad altra giurisdizione :

b) le contestazioni relative a pretese pecuniarie derivanti da rapporti di servizio di diritto pubblico, colla riserva di cui sopra.

c) le contestazioni riguardanti la responsabilità dello Stato o dei suoi agenti per atti illeciti :

d) le contestazioni relative all'esistenza di diritti reali o all'esistenza di diritti acquisiti.

Tutte queste contestazioni sono ritenute nel diritto pubblico ticinese di competenza dell'Autorità civile, vale a dire dei Pretori in prima istanza e della Camera Civile del Tribunale di Appello in seconda sede.

Una non dissimile deficienza offre l'art. 3 della legge del 1877 per ciò che riguarda le questioni di amministrativo semplice. L'art. 3 dispone, come abbiamo veduto, che sono questioni di amministrativo non contenzioso quelle che la legge del 1853 dichiara di contenzioso amministrativo ma che non figurano come tali all'art. 1.

Ma se si passa in esame l'art. 1 della legge del 1853, si vede come una buona parte delle questioni ivi contemplate sia ora regolata da procedure speciali: tale la nomina e la surroga dei curatori: i reclami sul riparto delle imposte: la costruzione degli argini : il buon governo dei boschi : l'esercizio delle regalie : i permessi di transito e flottazione dei legnami nelle acque pubbliche, le quali vertenze nulla hanno a vedere colla giurisdizione amministrativa. Si può anzi dire, senza esagerare, che la legge del 1877, in relazione a quella del 1853, non contempla più nessuna questione dell'ordine amministrativo abbenchè il legislatore abbia voluto fare dell'amministrativo semplice la regola e del contenzioso l'eccezione. Si tratta del fenomeno affatto naturale della caducità delle leggi, voluta o non voluta, implicita od esplicita, di fronte al rinnovarsi degli organismi e degli istituti dell'amministrazione pubblica. L'amministrativo semplice si innesta oggi non più sulla legge del 1853 ma sulla legge organica comunale del 1854, su quella patriziale del 1857, e sulle innumeri leggi susseguitesi a regolare la sempre più crescente attività dello Stato nella vita pubblica economica e sociale. Queste leggi contengono sovente le norme procedurali colle quali vanno risolte le contestazioni che nascono nella loro applicazione a tutela dei diritti del cittadino e a presidio dello stato giuridico : talvolta e non troppo raramente il legislatore ha dimenticato di dettare norme speciali : quandoque bonus dormitat Homerus. In tal caso sovviene la regola contenuta nel Messaggio del Consiglio di Stato : è l'amministrativo semplice che forma la regola della competenza ; vale a dire che le contestazioni circa l'applicazione della legge è l'autorità amministrativa che le dirime, a

meno che si tratti di contestazioni che si risolvono nella lesione di un diritto patrimonale e ove l'amministrazione pubblica è solo per incidens lo Stato ma è nella realtà un soggetto di diritti e di doveri sottoposti alla legge comune. Questa regola, come osserva Galdi, quantunque vaga e poco giovevole nella pratica, perchè la difficoltà sta appunto in vedere quanto veramente la lite volga sovra un oggetto di pubblica amministrazione, indipendentemente da ogni privato interesse, pure può essere un principio che precipuamente differenzia l'una dall'altra giurisdizione.

Avviene poi in alcuni casi che una controversia d' interesse privato comprenda ad un tempo una questione di pubblica amministrazione o viceversa : siamo in presenza allora delle cause denominate miste. Opina a questo proposito il succitato Galdi (Comm. Proc. Civ. Vol. II pag. 120) : quando la controversia civile si congiunga all'amministrativa, o questa a quella, senza che la risoluzione dell'una dipenda dalla risoluzione dell'altra, nessuno dubita che debbano decidersi dal proprio giudice : ma varie furono le opinioni allorchè vi si ravvisava una dipendenza tra loro. Pensavano alcuni che, in siffatta congiuntura, avesse dovuto scindersi la causa ed attribuirsi al contenzioso giudiziario quelle controversie che erano di sua spettanza, ed al contenzioso amministrativo quelle che entravano nella sua cognizione : altri per contrario opinarono che l'altra parte della causa avesse dovuto trarre l'una alla sua giurisdizione, ove l'avesse vista l' importanza o l'avesse preceduta per tempo ; ed infine non mancò chi negando assolutamente al giudice civile d' ingerirsi in una questione amministrativa, consentì al Magistrato amministrativo di definire ogni controversia civile, eccettuandone appena alcune di massima importanza, come sono quelle di rivendicazione, di libertà dei fondi, le questioni di stato o di qualità, e poche altre analoghe. Tra le quali opinioni ci sembrò nell'abolito sistema preferire quella che insegnava doversi in ogni causa mista dividere la parte propria del giudice civile da quella del giudice amministrativo e rimandare ciascuna alla sua competenza.

Quando sorga conflitto circa la competenza a conoscere di una determinata controversia, essendo dubbio o contestato se ella sia di natura amministrativa semplice o di contenzioso amministrativo, è l'autorità giudiziaria che risolve il conflitto, come vedremo più innanzi nell'esame della procedura da seguire nelle cause di amministrativo.

II.

In qualsiasi ordine di giudizi (giudizio, vale a dire discussione legittima che due o più persone fanno sopra una controversia concernente i loro diritti davanti ad un giudice competente, chiamato a risolvere la controversia medesima) vuolsi l'esistenza di un diritto da tutelare : ma perchè possa esercitarsi l'azione è mestieri che vi sia un interesse alla tutela di questo diritto. Point d' interêt point d'action. Questo interesse, nell'azione civile, deve essere non solo diretto ma personale. Non così nel giudizio di ordine amministrativo ove di regola l'azione appartiene non solo alla persona che sia direttamente lesa nel proprio diritto ma compete ad ogni ordine di cittadini che si muovono nella cerchia politica ed amministrativa ove l'atto lesivo è dall'amministrazione compiuto : il Comune, il Patriziato, lo Stato e, colla personalità conferita dal sistema della rappresentanza proporzionale alle formazioni elettorali, ai diversi gruppi politici. È l'applicazione in questo campo dell'azione popolare, istituzione essenzialmente democratica, colla quale si tiene desta la coscienza giuridica del cittadino e si rendono più strettamente consone all' interesse generale gli istituti giuridici. A querelare di nullità una risoluzione municipale od una decisione assembleare non è quindi mestieri che il cittadino legittimi la sua veste ad agire mediante la lesione di un suo diritto personale ma basta che egli appartenga alla comunità alla quale derivi nocumento dalla risoluzione che si vuole querelare. È stato ritenuto che *l'actio popularis* appartiene ai cittadini non solo davanti una determinata istanza ma anche in grado di appello. Allorquando ad esempio una Municipalità rinunziasse ad aggravarsi contro una risoluzione del Consiglio di Stato che ha annullato il voto di un'assemblea comunale, qualsiasi cittadino ha il diritto di interporre appello a sostegno della validità della risoluzione assembleare.

Nel sistema del procedimento amministrativo del nostro Cantone, se la legittimazione attiva risiede in qualsiasi cittadino, purchè appartenga alla comunità offesa dall'atto dell'amministrazione, la legittimazione passiva non ha per controparte una persona fisica o una persona morale, come avviene nei giudizi civili, ma bensì l'amministrazione stessa che si è resa colpevole della violazione della norma giuridica. Nel giudizio civile l'autorità che ha violato la legge non è mai parte nel giudizio e generalmente non interviene neppure a difendere la sua pronunzia essendo ciò lasciato alla diligenza delle

parti. Nella procedura amministrativa l'organo dell'amministrazioni (Municipio - Assemblea - Consiglio Patriziale e Parrocchia) la quale, decidendo una determinata controversia, è presunta avere contravvenuto alle disposizioni di legge, diviene la controparte nel giudizio che viene incoato a tutela dello Stato giuridico ed interviene come convenuta a difendere il proprio operato ed è soggetta a tutte le regole procedurali che informano il giudizio, compresovi il pagamento delle spese. Così che l'Autorità che è chiamata a giudicare sui ricorsi che vengono inoltrati contro le risoluzioni degli organi inferiori (che è di regola il Consiglio di Stato) abbenchè venga chiamata autorità di ricorso funge da vero e proprio tribunale amministrativo di primo grado.

III.

La legge 27 novembre 1863 deferiva la cognizione in prima sede delle questioni di competenza amministrativa non contenziosa ai Commissari di Governo. Di guisa che sovra le risoluzioni municipali e patriziali esisteva un triplice ordine di giurisdizione : Il Commissario, il Governo e il Gran Consiglio.

La legge 8 maggio 1904 ha abolito la competenza commissariale e ha deferito al *Consiglio di Stato* la cognizione dei ricorsi contro le risoluzioni delle Assemblee comunali, patriziali, parrocchiali contro quelli dei Consigli Comunali, dei Municipi, degli Uffici Patriziali, dei Consigli Parrocchiali in oggetti amministrativi non contenziosi. Al Consiglio di Stato la legge ha pure deferito la cognizione dei ricorsi contro i cataloghi civici, i registri dei fuochi e la cognizione dei ricorsi previsti dall'art. 28 della legge civile ecclesiastica. Nella trattazione che consacreremo nella parte quarta di questo lavoro alle singole controversie di diritto amministrativo quali sono consacrate nel diritto odierno, vedremo come la giurisdizione del Consiglio di Stato sia molto più estesa di quanto non risulti dalle disposizioni della legge succitata. Il Consiglio di Stato, oltre le competenze che gli spettano come autorità esecutiva, è investito dal legislatore di attribuzioni di giudizio in una ben più vasta sfera di contestazioni che non sieno quelle elencate all'art. 1 della legge del 1924. Ma di ciò ragioneremo più innanzi.

La procedura per i ricorsi al Consiglio di Stato contro le risoluzioni delle Autorità inferiori offre un congegno schematico ove, contrariamente al procedimento civile, non le parti conducono la trattazione della causa ma ove il Giudice stesso è il vero dominus litis. Contro la violazione querelata il ricorso deve essere inoltrato entro i 15 giorni da computarsi dal giorno in cui l'atto che si querela fu conosciuto o si deve legalmente ritenere che sia stato conosciuto dal ricorrente. Il dies a quo non è computato nel termine. L' inoltro del ricorso può avvenire a mezzo postale. Il ricorso deve essere steso in doppio esemplare, uno per il Consiglio di Stato, l'altro per la controparte, e deve contenere :

a) i fatti ai quali il ricorrente si appoggia ;
b) le ragioni di diritto ;
c) le domande conclusionali ;
d) l'elenco dei documenti.

Eventualmente l' istanza di produzione di quelli che si trovano presso terzi o presso pubblici uffici.

§. I documenti si producono in originale od in copia regolare.

Il ricorso è intimato a cura del Dipartimento competente all'Autorità contro la quale il reclamo è diretto. Se vi sono altri interessati nella contestazione, il ricorso dev'essere portato a cognizione anche di questi (art. 5 della legge). Interpretando questa disposizione, la Commissione dell'Amministrativo ha ritenuto la seguente massima:

« L'art. 5 della legge sulla Commissione dell'Amministrativo dispone in modo preciso che i ricorsi devono essere portati a conoscenza di tutti coloro che risultano interessati alla loro decisione.

La legge, imponendo che tutti gli interessati in una vertenza siano messi in grado di far valere le loro ragioni, non ha limitato questa garanzia agli interessati astratti o giuridici, ma, nella sua formula generica, ha voluto estenderla anche a coloro che vi sono interessati materialmente e direttamente. »

In base a tali principi la Commissione ha ritenuto che l'intervento del maestro in un giudizio amministrativo è legittimo dal momento che la sua posizione di docente è messa in discussione: che discutere se sia valida la elezione di un docente e giungere al giudizio (che non può essere annullazione della nomina) senza che l'interessato abbia avuto mezzo di difendersi o di intervenire nella procedura costituirebbe un diniego tale di giustizia che una simile decisione non potrebbe mai ricevere la sua esecuzione da parte di nessuna autorità giudiziaria ed amministrativa.

La Commissione ha pertanto dichiarata nulla una decisione del Consiglio di Stato che ha annullato una decisione municipale di nomina di un docente sovra ricorso non notificato al docente medesimo.

Benchè le decisioni dell'Autorità amministrativa non tocchino ai rapporti di diritto privato, si verifica frequentemente il caso in cui dall'atto amministrativo possa dipendere la risoluzione di una controversia di ordine patrimoniale. Così, se il Consiglio di Stato annulla un pubblico appalto tenuto da una Municipalità, perchè in urto alle regole della buona fede che devono presiedere ad atti di questa natura, è affatto naturale che sia sentito nel giudizio amministrativo il deliberatario per tutte le conseguenze di ordine patrimoniale che saranno per risultare dalla decisione dell'Autorità amministrativa.

Il ricorso è intimato alla controparte la quale ha il termine di 15 giorni per la risposta e per sollevare le eccezioni d'ordine che credesse di opporre.

Come si è detto, lo svolgimento della procedura è affidato al Consiglio di Stato, il quale a mezzo del Dipartimento dell' Interno ed eventualmente di altro Dipartimento cura l'istruzione della lite, assume testimonianze, pratica sopraluoghi, ordina perizie, previo l'esperimento di conciliazione. Il Dipartimento, quando la causa involga contestazioni di ordine pubblico, non è vincolato alle domande delle parti. Può ordinare d'ufficio altre allegazioni e far luogo a prove maggiori o diverse da quelle richieste. In una decisione 15 giugno 1925 la Commissione dell'Amministrativo ha così illustrato le disposizioni della legge che riguardano l'istruttoria:

« Da nessuna delle disposizioni della legge di procedura per le cause amministrative del 5 maggio 1904 può arguirsi che l'istruttoria da parte del Dipartimento possa avvenire, come nel procedimento civile, alla presenza e col concorso delle parti. Mentre in questo l' istruttoria è lasciata all' iniziativa delle contendenti, e le prove si svolgono nella direttiva ed entro i limiti voluti dalle parti, nella procedura di amministrativo l'iniziativa, la forma e il contenuto della istruttoria sono lasciati al Dipartimento: e, quando si tratti di contestazioni di ordine pubblico, il Dipartimento non è neppure vincolato dalle domande delle parti: anzi, può ordinare d'officio altre allegazioni e far luogo a prove maggiori o diverse di quelle domandate.

Nella pratica seguita nelle cause di amministrativo l'inchiesta da parte dei Dipartimenti prescinde di regola dall'intervento delle parti e si svolge senza le formalità del rito civile.

Il Consiglio di Stato pronunzia la sua decisione dietro proposta del Dipartimento che ha istruito la causa con giudizio motivato e ne cura l'intimazione alle parti a mezzo raccomandata.

Sono prelevate delle modiche tasse di cancelleria per le spese: non sono mai accordate ripetibili nè alle parti nè ai loro patroni.

Superato lo scoglio costituzionale, la *Commissione dell'amministrativo* veniva finalmente istituita colla legge del 21 maggio 1906 alla quale seguiva un regolamento legislativo del 16 aprile 1907.

Tanto la legge quanto il Regolamento furono oggetto di una riforma 13 giugno 1927 che migliorò con opportuni ritocchi il funzionamento e l'organismo della Commissione. La Commissione è composta di 11 membri e di 11 supplenti. La sua nomina è fatta al principio di legislatura dal Gran Consiglio e nel proprio seno col sistema del voto proporzionale. Nella pratica — almeno nelle ultime legislature — la nomina è avvenuta tacitamente, vale a dire su intesa dei diversi gruppi parlamentari in base alla disposizione del Regolamento del Gran Consiglio, secondo la quale si ritengono eletti i candidati proposti quando il loro numero non superi quello degli eligendi.

La Commissione elegge nel proprio seno un Presidente e due vice Presidenti che costituiscono l' Ufficio Presidenziale. Essi stanno in carica per tutta la legislatura, vale a dire per quattro anni.

Le deliberazioni della Commissione devono essere prese a maggioranza e colla partecipazione di almeno nove membri o rispettivi supplenti.

Nel caso di ricusa di uno o più membri la Commissione, completata coi supplenti in luogo dei membri ricusati, pronunzia il proprio giudizio sulla ricusa.

La scelta dei supplenti è fatta dall' Ufficio Presidenziale il quale deve chiamare anzitutto i supplenti ordinari del gruppo a cui appartengono i membri da sostituire.

È previsto dalla legge l'eventualità che tutti i membri della Commissione sieno ricusati nel qual caso subentrano i supplenti ordinari e in caso di esaurimento della lista di questi ultimi dei supplenti nominati dal Gran Consiglio.

La Commissione si convoca in sessione ordinaria il primo lunedì di febbraio, il primo lunedì di giugno, il primo lunedì di ottobre.

Il Consiglio di Stato ha però facoltà di convocare la Commissione anche in sessione straordinaria d'officio e su richiesta del Presidente.

È ammessa la proroga delle sessioni col consenso della maggioranza dei membri della Commissione.

Il ricorso alla Commissione contro una decisione del Consiglio di Stato viene inoltrato alla Cancelleria di Stato entro i 15 giorni dalla intimazione della decisione governativa.

Il ricorso è steso in duplo, in carta da bollo, eventualmente in maggiori copie se vi sono più parti interessate. È di regola il Dipartimento Interni che cura l'intimazione del ricorso e che assegna il termine per la risposta di merito. Qualora la risposta contenga eccezioni d'ordine, al ricorrente viene assegnato un termine per l'inoltro delle sue osservazioni.

Nessun altro atto d'istruttoria è previsto in questo stato della procedura.

Chiuso lo scambio delle allegazioni, il Consiglio di Stato spedisce il Ricorso col relativo incarto al Presidente della Commissione con analogo messaggio.

Ricevuto l'incarto, il Presidente nomina un relatore con l' incarico di esaminarlo e di presentare un rapporto per iscritto.

Ricevuto il rapporto, il Presidente provvede alla circolazione dell' incarto tra i membri della Commissione.

Giunta così a maturanza di giudizio la vertenza, essa viene posta all'ordine del giorno per la prossima sessione ordinaria.

Le sedute della Commissione vengono tenute nella sala del Gran Consiglio e le discussioni e le deliberazioni sono pubbliche. Non è ammesso l' intervento dei patroni: solo il Consiglio di Stato può delegare ad assistervi e a partecipare alla discussione un suo membro.

La Commissione può ordinare ulteriori atti di istruzione, praticare sopraluoghi in corpore o mediante una sottocommissione, ordinare perizie, far completare gli atti direttamente o a mezzo del Consiglio di Stato, invitare le parti sul luogo a fornire le spiegazioni che fossero richieste.

La Commissione può pronunziare d'officio o ad istanza di parte la sua incompetenza. Nel caso si tratti di incompetenza per la natura contenziosa dell'oggetto, la Commissione demanda le parti al foro giudiziario per la pronunzia circa la competenza. Se si tratta invece di conflitto di competenza tra la Commissione e Gran Consiglio, la Commissione decide essa medesima e preliminarmente se si ritiene o meno competente. Contro la decisione d' incompetenza è ammesso il ricorso al Gran Consiglio entro il termine perentorio di 15 giorni, ove il Gran Consiglio, adito preliminarmente avesse rinviato il giudizio alla Commissione, questa decisione farà stato circa la competenza della Commissione stessa.

Delle discussioni viene tenuto verbale dal segretario della Commissione.

La discussione è preceduta dalla lettura del giudizio appellato, dei ricorsi e contro-ricorsi, degli atti ed infine della relazione. Si potrà prescindere dalla lettura dei ricorsi, contro-ricorsi, degli atti o di parte di essi con deliberazione unanime della Commissione. Ogni membro della Commissione ha diritto alla parola due volte. Il relatore ed il rappresentante del Consiglio di Stato possono parlare quante volte lo credono necessario.

La votazione avviene per appello nominale. La sentenza è motivata. La redazione è affidata ad un membro della Commissione e in linea generale al relatore. Per le spese viene applicata una tassa che va dai 10 ai 200 franchi.

Le sentenze sono intimate a cura della Cancelleria di Stato.

L' Ufficio Presidenziale deve presentare annualmente al Gran Consiglio un rapporto circa il lavoro compiuto accompagnato dall'elenco delle cause decise e dalla indicazione sommaria dei principi di massima sanciti nei vari giudizi.

Determinare le competenze della Commissione dell'Amministrativo non è cosa molto facile nell'intrico legislativo entro il quale si determinano le sue attribuzioni. Se si passano in rassegna le decisioni della Commissione dalla sua entrata in funzione sino ad oggi, si constata come più della metà di esse costituiscono una declinatoria di competenza sia per la natura dell'obbietto non deducibile in questa sede sia per l' inappellabilità delle risoluzioni querelate. Ciò significa, a non dubitarne, che la legislazione circa la procedura amministrativa richiede una migliore chiarificazione e un più preciso orientamento.

Ci studieremo qui di fissare alcuni capisaldi riservandoci nella parte che tratterà della giustizia amministrativa nella vigente legislazione di meglio precisare i casi concreti nei quali ricorre la competenza di questo Tribunale amministrativo.

L'articolo 1 della legge 13 giugno 1927 sulla Commissione dell'Amministrativo (identico all'art. 1 della legge 21 maggio 1906 ora abrogato)dispone quanto segue:

« Art. 1. — Tutte le decisioni del Consiglio di Stato suscettibili di appello al Gran Consiglio sono devolute alla cognizione ed al giudizio di una Commissione che si chiamerà dell'Amministrativo ad eccezione di quelle relative all'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e federale.

§. Sono ammessi il diritto dell' intervento e quello dell'appellazione adesiva. »

Questa disposizione non ha determinato le competenze della Commissione dell'Amministrativo ma solo statuito che

essa è sostituita al Gran Consiglio nella cognizione dei ricorsi contro i decreti del Consiglio di Stato che erano dapprima di competenza di esso Gran Consiglio.

Una prima specificazione dei decreti del Consiglio di Stato appellabili alla Commissione dell'Amminstrativo è consegnata nella legge 5 maggio 1904 sulla procedura per le cause di amministrativo semplice.

L'art. 1 di quella legge deferiva al Consiglio di Stato la cognizione dei ricorsi contro le risoluzioni delle Assemblee comunali, patriziali e parrocchiali, così pure contro le risoluzioni dei Consigli Comunali, delle Municipalità, degli Uffici Patriziali, e dei Consigli parrocchiali, in oggetti amministrativi non contenziosi. Inoltre spetta al Consiglio di Stato la cognizione dei ricorsi circa i cataloghi civici, ed i registri dei fuochi comunali e patriziali, compilati in conformità delle leggi organiche comunale e patriziale, nonchè la cognizione dei ricorsi previsti dal lemma primo dell'art. 28 della legge sulla libertà della Chiesa Cattolica.

L'art. 15 di essa legge ammetteva poi l'appello al Gran Consiglio di tutte le decisioni del Consiglio di Stato sovra le vertenze di cui all'art. 1, il quale appello, in base all'art. 1 della legge 13 giugno 1927, è divenuto materia di giudizio della Commissione dell'Amministrativo.

In un primo tempo la Commissione ebbe a ritenere che la sua competenza era circoscritta entro i limiti delle contestazioni previste dall'art. 1 della legge 5 maggio 1904. Ma il Gran Consiglio, con decisione 25 novembre 1913, ebbe a dichiarare sovranamente (statuendo in sede di conflitto di competenza come all'art. 4 della legge sulla Commissione dell'Amministrativo) che la competenza della Commissione non è limitata alle materie previste dall'art. 1 della legge del 5 maggio 1904 *ma si estende a tutti i giudizi prolati dal Consiglio di Stato in materia di Amministrativo non contenzioso che sono appellabili al Gran Consiglio.*

Ne è quindi venuta la decisione di massima della Commissione dell'Amministrativo del 22 dicembre 1913 nel senso sovra indicato della estensione della cognizione della Commissione a tutte le cause amministrative non contenziose (vedasi Raccolta delle Massime principali della Commissione dell'Amministrativo sino al 1916 N. 1).

È stato poi ritenuto nella pratica amministrativa, quale regola generale, l'appellabilità al corpo sovrano di tutte le decisioni del Consiglio di Stato che costituiscono un giudizio dell'ordine amministrativo. E la conseguenza che scende da tale principio si è che la competenza della Commissione investe

tutte le risoluzioni del Consiglio di Stato che costituiscono decisione in vertenza amministrativa, escluse quelle per cui la legge ha statuito il carattere definitivo delle decisioni medesime.

Che cosa si intenda per atti o vertenze di contenzioso amministrativo e per atti di amministrativo semplice ci siamo studiati di spiegare più sopra e non è il caso che si ritorni sull'argomento.

Non però tutte le decisioni del Consiglio di Stato concernono vertenze di ordine amministrativo che possano essere portate in grado di appello dinnanzi la Commissione dell'Amministrativo. Una decisione di massima 22 dicembre 1913 ha ritenuto quanto segue: « La funzione eminente del Consiglio di Stato non è quella della cognizione e del giudizio, ma dell' imperio e della esecuzione. Tutto ciò che si attiene alla prima funzione è soggetto alla procedura delle cause amministrative e cade quindi nella competenza della Commissione. Tutto quanto entra invece nella cerchia della funzione esecutiva non è soggetto ad altro sindacato che a quello di dover render conto annualmente al Gran Consiglio nella gestione governativa ».

Con altra decisione di massima è stato dalla Commissione dell'Amministrativo statuito quanto segue:

« Le risoluzioni governative che esplicano da parte del Consiglio di Stato le attribuzioni che a lui si addicono in forza del jus imperii, quale autorità e potere esecutivo della Repubblica, non possono formare oggetto d'appello alla Commissione. Perchè la decisione del Consiglio di Stato sia appellabile alla Commissione bisogna che essa riguardi una vera questione amministrativa non contenziosa, nella quale il Consiglio di Stato abbia agito, non come autorità esecutiva, ma come autorità di giudizio di primo grado.

La Commissione dell'Amministrativo si è pertanto dichiarata incompetente a conoscere di un ricorso diretto contro l'autorizzazione data dal Consiglio di Stato all' impianto e all'esercizio di un deposito di benzina in base alla legge 5 maggio 1875 e al regolamento 28 aprile 1899.

Da tale massima è scaturita la pratica costante per cui la Commissione si è dichiarata incompetente a conoscere dei ricorsi che investivano provvedimenti presi dal Consiglio di Stato quale autorità esecutiva, come ad esempio l'applicazione delle multe, gli atti di polizia, di assistenza, di vigilanza ecc.

La Commissione, dopo qualche titubanza, si è dichiarata contraria ad occuparsi di ricorsi sovra queste decisioni del corpo esecutivo, anche nel caso che costituissero un diniego di giustizia od una violazione manifesta della procedura. In tal

caso la decisione del Consiglio di Stato non potrebbe essere querelata che con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale Federale. Sarebbe forse consigliabile rivedere su questo punto la legge coll'allargare le competenze della Commissione dell'Amministrativo conferendole le facoltà che appartengono alla Cassazione Civile nei confronti delle sentenze appellabili dei Pretori.

Oltre all' incompetenza della Commissione dell'Amministrativo emergente dalla natura stessa dell'atto querelato vi è quella che scaturisce dalla innumerevole serie di disposizioni legislative le quali, anche in contestazioni di amministrativo non contenzioso, escludono il diritto di ricorso alla Commissione, ritenendo definitivi i giudizi del Consiglio di Stato oppure deferendo i ricorsi ad una autorità speciale.

Di ciò tratteremo più innanzi quando esamineremo le singole vertenze alle quali danno luogo i diversi istituti giuridici e i rimedi consacrati dalle leggi speciali a tutela dei diritti manomessi dagli organi dell'amministrazione.

IV.

Circa i conflitti di competenza la loro soluzione è dalla legge regolata in modo razionale, colla devoluzione del giudizio relativo all'autorità giudiziaria e cioè al Pretore. Se l'eccezione di declinatoria, dispone l'art. 5 della legge del 1877, viene proposta avanti l'autorità amministrativa perchè sia adito il foro dell'amministrativo-contenzioso; e se questa autorità, d'ufficio, si ritiene incompetente, rimanda le parti al foro giudiziario per la decisione della competenza. Questa disposizione vien applicata analogeticamente anche ai conflitti di competenza che risguardano le contestazioni di ordine civile le quali si confondono oggi con quelle dette del contenzioso amministrativo. La declinatoria della competenza dell'autorità amministrativa avviene anzi generalmente non perchè si pretenda che una determinata controversia è di natura amministrativa contenziosa ma perchè si sostiene che essa sia di natura civile anzi che amministrativa.

Il rimando delle parti al foro giudiziario non è sempre stato regolato in modo uniforme. Talvolta l'autorità ha rimesso d'officio gli atti all'Autorità giudiziaria che sarebbe competente a conoscere del merito perchè si pronunzi sovra il conflitto: tal'altra l'autorità ha lasciato la trasmissione degli atti e l'adizione dell'autorità giudiziaria alla diligenza delle parti

Si è presentata nella pratica applicazione dell'art. 5, sia dinnanzi il Consiglio di Stato sia dinnanzi la Commissione dell'Amministrativo, la questione di sapere se in qualunque caso di declinatoria di competenza il Consiglio di Stato ed eventualmente la Commissione dell'Amministrativo sieno tenuti al rinvio per il giudizio di competenza oppure se il giudice amministrativo possa talvolta prescindere dal rinvio e dichiarare la sua competenza oppure declinarla.

La Commissione dell'Amministrativo ha sancito al riguardo con sua tentenza 4 febbraio 1925 la seguente massima:

« Confermandosi nella pratica di applicare analogeticamente, nei conflitti di competenza, l'art. 5 della legge del 1877, la Commissione non intende però attenersi rigidamente a tale principio in tutti i casi di declinatoria di fôro che le si presentino perchè, sino a che disposizioni precise di legge non abbiano regolata questa materia, essa si riserva di declinare o di pronunziare, in determinati casi, e direttamente, la propria competenza, salvi ed impregiudicati naturalmente i diritti delle parti. Così, ove la cognizione di determinate contestazioni, portate al giudizio della Commissione, compete in modo inequivocabile e per dispositivo di legge all'Autorità giudiziaria, potrebbe sembrare una superfetazione quella di demandare gli atti al fôro civile per la pronunzia sulla competenza quando, declinata la competenza da parte della Commissione, la parte che vi ha interesse può investire direttamente del merito della vertenza l'Autorità giudiziaria. E parimenti dicasi dei casi ove la competenza della Commissione appaia evidente e dove la declinatoria di foro sia opposta a scopo defatigatorio o per altro artificio procedurale. »

Secondo il regolamento sulla Commissione dell'Amministrativo (art. 29) è ammesso, contro la decisione d' incompetenza, il ricorso al Gran Consiglio entro il termine di 15 giorni. Ove il Gran Consiglio, adito preliminarmente, avesse rinviato il giudizio alla Commissione, questa decisione farà stato circa la competenza della Commissione stessa.

V.

Riassumendo, la tutela dei terzi lesi dagli atti dell'amministrazione ossia la cognizione delle vertenze che nascono dall'attività degli organi della Stato sono affidate nel nostro Cantone ad un triplice ordine di giurisdizione.

Abbiamo in prima linea la competenza contenziosa dell'amministrazione stessa (amministratore giudice) o, a meglio dire, il Consiglio di Stato che è costituito giudice ordinario di tutte le vertenze di natura amministrativa.

Sopra il Consiglio di Stato sta la Commissione dell'Amministrativo, emanazione diretta del Gran Consiglio, e abbiamo quindi un controllo giurisdizionale dell'amministrazione a mezzo del potere legislativo.

Infine, accanto a queste due giurisdizioni, tolte dall'Amministrazione e dal Gran Consiglio, che giudicano le vertenze di amministrativo semplice, abbiamo il potere giudiziario (Pretore e Tribunale di Appello) il quale giudica le vertenze, alle quali danno luogo gli atti dell'amministrazione, che sono dichiarate di carattere civile dalla legge (amministrativo contenzioso) o che sono per la loro essenza contese di ordine civile.

La duplice giurisdizione, amministrativa e giudiziaria, a seconda dell'oggetto controverso, ha dato in pratica, malgrado piccoli inconvenienti e incertezze che qualche volta ne derivavano, dei buoni risultati.

Tutto lo sviluppo del diritto pubblico ticinese si è orientato verso il sistema del controllo giudiziario degli atti dell'amministrazione ogni qualvolta sia in giuoco, più che il pubblico interesse, un diritto privato. Al Consiglio di Stato invece è stata attribuita la giurisdizione nelle controversie amministrative ove entra in linea di conto, più che il privato diritto, l'interesse della pubblica cosa. Il ricorso gerarchico che fa capo al Consiglio di Stato si basa sopra il controllo di cui è investita l'autorità superiore di fronte agli organi subalterni. Si è perciò che non sempre l'intervento del Consiglio di Stato è provocato da un ricorso formale e che il Consiglio di Stato è dalla legge autorizzato ad intervenire ogni qual volta vi sia fondato sospetto o indizio di abusi e di disordini.

Forse la materia dei conflitti di competenza tra l'Amministrativo e il contenzioso non è regolata in modo diremo, perfetto. Talvolta, sollevata l'eccezione d'incompetenza, la procedura s'incaglia in un labirinto inestricabile. Ma ciò nulla toglie alla bontà intrinseca del sistema nel quale il cittadino trova la integrale protezione di ogni suo diritto che venga leso dagli organi dello Stato.

Da un punto di vista puramente accademico può essere qui esamnata la questione del Tribunale Amministrativo. Di questa istituzione si parla nel Cantone Ticino in occasione delle Riforme generali della Costituzione e se non erriamo essa forma anche il postulato di talune correnti politiche.

La creazione del Tribunale amministrativo verrebbe a liberare il Consiglio di Stato (corpo politico - potere esecutivo) dalle funzioni di giudizio che gli sono state assegnate dalla legge ma che esorbitano dalle sue naturali attribuzioni: quindi sveltimento della funzione esecutiva che viene sciolta dall' ingombro delle contestazioni di carattere amministrativo.

Di questo sistema abbiamo già trattato per quanto riguarda la parte teorica, nella parte generale di questo lavoro. Considerando ora la questione dal suo aspetto pratico, tenuto conto altresì delle condizioni politiche particolarissime del Cantone Ticino, noi crediamo poter affermare che una tale soluzione non sia da preferirsi a quella oggi in vigore. Il separare la funzione esecutiva del Consiglio di Stato da quella giusdicente nelle questioni che sorgono dagli atti degli organi amministrativi, non è tanto facile e naturale come alcuni credono.

L'attribuzione del giudizio e quello dell' imperio possono essere così facilmente separati e distinti nella teoria quanto vanno fatalmente confusi e amalgamati nella pratica. Il Tribunale amministrativo non potrebbe esercitare la vigilanza e il controllo sulle amministrazioni comunali e patriziali e gli organi inferiori perchè è questo attributo che compete al Consiglio di Stato. Si eserciti questo controllo ex officio o sovra reclamo, esso si risolve, non sempre ma sovente, in un giudizio amministrativo appellabile alla Commissione dell'Amministrativo. E d'altra parte nessun Tribunale meglio del Consiglio di Stato è indicato a conoscere degli atti dell'amministrazione a lui gerarchicamente subordinata, sulla quale esercita la sorveglianza e colla quale si trova a contatto si può dire continuamente nell'esercizio delle sue funzioni.

L' istituzione del Tribunale Amministrativo era stata affacciata dal Consiglio di Stato nel 1919 nello schema di riforma costituzionale proposta all'esame della Commissione extraparlamentare incaricata di studiare la semplificazione dell'organizzazione amministrativa e giudiziaria.

Il Tribunale Amministrativo doveva essere composto di tre membri e di tre supplenti nominati dal Gran Consiglio ed essere investito delle seguenti *competenze:*

1. Decisione dei ricorsi amministrativi previsti dall'art. 1 della legge 5 maggio 1904 sulla procedura per le cause di amministrativo semplice, riservato il ricorso alla Commissione dell'Amministrativo.

2. Idem di tutte le questioni di attinenza e di incorporazione.

3. Idem dei ricorsi contro le contravvenzioni giudicate dal Consiglio di Stato.

4. Idem dei ricorsi contro le misure disciplinari applicate dal Consiglio di Stato alle Autorità inferiori od ai propri funzionari ed impiegati.

5. Idem dei ricorsi in materia fiscale (tasse ereditarie, tasse di bollo, multe tributarie ecc.).

6. Idem dei ricorsi in materia d' imposta comunale.

7. Idem dei ricorsi contro le tassazioni dell' Ufficio pubbliche Contribuzioni in tema d' imposta cantonale, ritenuto che nel disimpegno di quest'ultima mansione il tribunale si completa coi tre supplenti.

Veniva per tal modo soppressa la Commissione cantonale d' imposta.

Non è qui il luogo di fare delle critiche del sistema proposto che è stato abbandonato perchè superfetaneo, ibrido, e non rispondente a quella semplificazione degli organismi che si voleva raggiungere.

Meglio è che la giurisdizione amministrativa venga esercitata dal Consiglio di Stato conformemente a quanto è del resto praticato nella più parte dei Cantoni, funzione che non contraddice per nulla quella di esecutore delle leggi ma lo integra col diritto di pronunziarsi arbitro nei conflitti che toccano l'amministrazione dello Stato.

Per quanto riguarda la *Commissione dell'Amministrativo* ci sembra di poter affermare due cose:

Questo istituto, che, se non erriamo, non ha nessun riscontro nelle leggi di nessun altro Cantone della Svizzera, costituisce una soluzione pratica e accorta del difficile problema di conciliare il controllo legislativo sugli atti dell'Amministrazione da una parte e il retto funzionamento dell' Istituto parlamentare dall'altra. È certo che il Gran Consiglio, indipendentemente dal fatto che per la sua natura e la sua composizione non è qualificato alle funzioni di giusdicente, ma avrebbe potuto, col sopravvenuto aumento del suo lavoro, occuparsi neppure in minima parte del giudizio delle vertenze amministrative che gli sarebbero state devolute se non fosse stata istituita la Commissione dell'Amministrativo. Si sarebbe quindi dovuto o creare il Tribunale amministrativo o devolvere la cognizione delle vertenze di ordine amministrativo all'Autorità giudiziaria. L'una o l'altra soluzione sarebbero state certamente peggiori di quella raggiunta col creare un organo tolto dal seno del Gran Consiglio e munito dalla Costituzione stessa del potere di controllo degli atti di potere esecutivo. Non il Tribunale Amministrativo per le ragioni che abbiamo detto e

non il Potere giudiziario per la ragione che avrebbe creato, oltre il cumulo di funzioni e di lavoro, una confusione tra le attribuzioni dei due poteri, l'esecutivo e il giudiziario.

Forse questo Istituto potrebbe essere perfezionato col meglio precisare le mansioni e anche allargarne le attribuzioni. Si ha l'impressione di una troppo grande sproporzione tra le vertenze che vengono giudicate dalla Commissione e quelle nelle quali la Commissione dell'Amministrativo declina la sua competenza. Non si deve attribuire tale sproporzione intieramente allo spirito di litigio o alla ignoranza della legge. Vi sono indubbiamente delle contestazioni che dovrebbero cadere nella cognizione della Commissione e contro le quali stanno i rigori delle disposizioni legislative che dichiarano definitive le decisione del Consiglio di Stato.

A nostro avviso si dovrebbe dare alla Commissione dell'Amministrativo per tutte le vertenze amministrative e contro tutte le decisioni del Consiglio di Stato (anche quelle che formano atto d'imperio) la podestà del giudizio di secondo grado o meglio di Cassazione quando ricorrono gli estremi del diniego di giustizia materiale o formale, siavi violazione manifesta della norma giuridica applicabile o si verifichino in genere gli estremi che legittimerebbero il Ricorso di diritto pubblico al Tribunale Federale o il ricorso in Cassazione contro le sentenze civili inappellabili (art. 320 della P. C.).

PARTE QUARTA

LA PROCEDURA AMMINISTRATIVA NEI PRINCIPALI ISTITUTI DELLA LEGISLAZIONE TICINESE VIGENTE

I. Preambolo.
II. L' Elettorato.
III. La Cittadinanza.
IV. Le Leggi Organiche.
V. Legislazione finanziaria.
VI. Igiene e sanità.
VII. La Pubblica Educazione.
VIII. L' Espropriazione per pubblica utilità.
IX. Consorzi.
X. Manutenzione e Polizia delle Strade.

I.

L'autore si propone di passare in rassegna in questa parte del suo studio le forme che assume la procedura amministrativa nelle diverse branchie del diritto cantonale in vigore. Rassegna che vuol essere sintetica per non esorbitare dai limiti imposti a questa trattazione e che darà quindi solo uno schema, per i più importanti istituti, della procedura alla quale vanno soggette le vertenze di ordine amministrativo che sorgono dall'applicazione delle leggi.

Non sarà ripetuto quanto è esposto nella parte generale circa le norme del giudizio amministrativo, le competenze, le giurisdizioni e la procedura, in quanto tali norme si dovranno ritenere senz'altro applicabili, ove non ricorrano delle eccezioni delle singole leggi esplicitamente sancite.

Nell'ordine della materia il compilatore si è attenuto per quanto è stato possibile a quello seguito dalla nuova Raccolta delle Leggi Usuali.

II.

1. Cataloghi civici comunali. — 2. Cataloghi civici cantonali. — 3. Esercizio del diritto di voto. — 4. Iniziativa e Referendum. — 5. Elezioni e Votazioni.

1. Cataloghi civici comunali.

In base all'art. 76 della LOC appartiene alle Municipalità il compilare e tenere al corrente il registro dei fuochi ed i cataloghi civici. Tale inscrizione forma la base del diritto del cittadino di prendere parte all'esercizio della sovranità comunale vale a dire di intervenire all'assemblea comunale (art. 7 della detta legge).

Il catalogo elettorale è rinnovato ogni anno e pubblicato nelle tre prime domeniche di gennaio.

Se poi nel corso dell'anno qualche abitante avrà acquistato i requisiti per l'esercizio della cittadinanza attiva per compimento di età, o per cessazione di ostacolo legale, la Municipalità, dietro istanza debitamente giustificata, lo inscrive nel catalogo civico e ne fa la pubblicazione nel modo suindicato per tre domeniche consecutive.

Ogni cittadino può ricorrere al Consiglio di Stato, nelle forme della procedura di amministrativo semplice, tanto contro la sua esclusione dal catalogo civico quanto contro la sua inclusione. (Vedasi il § 1 dell'art. 1 della legge 5 maggio 1904). Il decreto del Consiglio di Stato è appellabile alla Commissione dell'Amministrativo. L' inscrizione del cittadino nei Cataloghi civici di un Comune ha per presupposto il suo domicilio politico.

Il domicilio politico, secondo la definizione che ne dà il § dell'art. 1 della legge 15 luglio 1880, è lo stabilimento in un comune della abitazione propria e con intenzione manifesta di fissarvi la domestica economia e la principale sede.

Il cittadino ticinese ed il confederato acquistano il diritto di voto nel Comune dove sono domiciliati dopo tre mesi di domicilio. Durante i detti tre mesi, essi esercitano i diritti politici nel Comune del domicilio precedente.

2. Cataloghi civici per le votazioni cantonali.

(Legge 5 dicembre 1892 - 15 gennaio 1894 - 30 novembre 1904 - 24 maggio 1905).

Le Municipalità allestiscono per ogni votazione di carattere cantonale un catalogo civico nel quale sono inscritti i cittadini ticinesi e confederati che hanno raggiunto l'età di anni 20, e che da tre mesi mantengono il loro domicilio nel Comune, ed i cittadini ticinesi all'estero che fanno parte di un fuoco inscritto sul registro dei fuochi del Comune medesimo.

L'inscrizione nei cataloghi dei cittadini domiciliati all'estero è stata sancita colla riforma del 15 gennaio 1894.

Contro il catalogo allestito dalla Municipalità si fa luogo a ricorso al Consiglio di Stato.

Il ricorso tendente ad ottenere l'inscrizione in catalogo non può essere presentato che dal cittadino che reclama la sua inscrizione o da un suo procuratore.

Ogni cittadino ha invece il diritto di ricorrere per chiedere la radiazione di quelli che crede indebitamente inscritti.

Il ricorso deve essere insinuato al Consiglio di Stato entro 10 giorni dalla pubblicazione del catalogo, scorso il qual termine, nessun reclamo potrà essere sporto.

Deve essere insinuato in copia alla Municipalità, la quale, ove lo creda opportuno, farà pervenire al Consiglio di Stato le sue osservazioni entro i tre giorni successivi a quello della intimazione.

Ove il ricorso tenda ad ottenere la radiazione di uno o più cittadini presenti in patria, il ricorso deve essere intimato a ciascuno di essi, onde possano, entro lo stesso termine accordato alla Municipalità, presentare al Consiglio di Stato le loro osservazioni.

L'assenza dovrà essere attestata dalla relazione d'uscere.

Le decisioni del Consiglio di Stato, succintamente motivate, devono essere comunicate alle Municipalità ed alle parti interessate, non più tardi del venerdì precedente la votazione.

In caso di urgenza potrà omettersi la motivazione, e la comunicazione della decisione potrà farsi per via telegrafica.

Se è decretata la radiazione di un cittadino dal catalogo di un Comune per avere egli il suo domicilio in un altro Comune del Cantone, la decisione sarà comunicata d'ufficio alla Municipalità di questo Comune, per l'inscrizione sul relativo catalogo, ed al cittadino interessato.

Contro la decisione del Consiglio di Stato è ammesso il ricorso direttamente al Gran Consiglio in base all'art. 18 della legge e all'art. 1 della legge sulla Commissione dell'Amministrativo.

Il Gran Consiglio decide sui reclami nella prima sessione ordinaria.

Per la nomina del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio è in sede di verifica dei poteri che le questioni d' inclusione o d'esclusione dai Cataloghi vengono definitivamente trattate o risolte.

3. Esercizio del diritto di voto.[21])

Una legge del 26 novembre 1930 regola l'esercizio del diritto di voto :

a) nelle votazioni federali e cantonali in materia costituzionale e legislativa ;

b) in tutte le elezioni federali, cantonali, distrettuali circolari e circondariali ;

c) nelle elezioni dei Consigli Comunali, delle Municipalità e dei sindaci ;

d) nelle votazioni sulle domande di referendum e di iniziativa previste dalla legge sui Consigli Comunali.

In forza dell'art. 19 la Municipalità deve istituire almeno un ufficio elettorale per ogni 400 cittadini inscritti in catalogo o frazione superiore ai 200 : resta in facoltà della stessa di crearne un numero maggiore.

Il Consiglio di Stato su domanda o d'officio potrà ordinare che detti uffici siano istituiti fuori della sede del Municipio.

Contro le decisioni o le omissioni della Municipalità è dato ricorso al Consiglio di Stato ed alla Commissione dell'Amministrativo.

Nei Comuni che comprendono frazioni lontane almeno tre chilometri dalla sede comunale o di difficile accesso alla stessa, devono, ad istanza di almeno un terzo dei cittadini della frazione stessa, essere istituiti degli Uffici speciali nelle diverse frazioni.

Pari facoltà è accordata alle popolazioni alternanti, per ragioni economiche permanenti, il soggiorno fra il proprio ed altri Comuni.

Questa domanda dovrà essere fatta almeno venti giorni prima della votazione.

Sono dispensati dalla speciale istanza suindicata i Comuni che hanno istituito uffici elettorali speciali.

Contro le decisioni od omissioni della Municipalità è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato ed alla Commissione dell'Amministrativo nei termini previsti dalla legge sulla procedura per le cause di amministrativo semplice.

---

21) Questa legge è stata ora sostituita con altra 17 dicembre 1934.

I cittadini nei Comuni che, per ragioni economiche permanenti, alternano il loro soggiorno tra il Comune dove sono inscritti in catalogo ed un altro Comune, possono esercitare il loro diritto di voto in quest'ultimo Comune, semprechè in occasione dell'allestimneto del catalogo civico comunale annuale, inoltrino speciale domanda alla Municipalità corredata da una dichiarazione della Municiplità del Comune dove sono inscritti in catalogo compravante che sono in possesso dei loro diritti civici e politici.

Se la domanda è accolta, la Muncipalità inscrive i cittadini in parola nel catalogo civico.

Contro la decisione della Municipalità può essere inoltrato ricorso al Consiglio di Stato a norma dell'art. 79 della legge organica comunale.

4. Iniziativa e Referendum.

Sui diritti di iniziativa e referendum sono state promulgate le seguenti leggi :

Iniziativa in materia costituzionale e iniziativa in materia legislativa ambedue del 3 dicembre 1892 : Diritto di Referendum del 25 Novembre 1892.

Un decreto legislativo 29 novembre 1921 ha introdotto delle sensibili agevolazioni nell'esercizio di questi diritti specialmente per ciò che riguarda la raccolta delle firme.

Le contestazioni che possono sorgere riguardo all'iniziativa e il Referendum investono dei diritti squisitamente politici; il giudizio circa il quorum e la validità delle firme, quello circa il termine della presentazione delle liste e circa il risultato degli scrutini.

5. Elezioni e votazioni.

Elezione è lo scrutinio nel quale vengono scelti mandatari del popolo a determinate funzioni : votazione è lo scrutinio nel quale il popolo esprime il suo verdetto sovra i diversi problemi che gli vengono sottoposti.

Ci sono *elezioni comunali, circondariali, distrettuali, cantonali :* ci sono votazioni *comunali e cantonali.* Non ci occupiamo delle elezioni e votazioni federali.

La partecipazione allo scrutinio ha per presupposto la capacità elettorale : la forma dello scrutinio è regolata dalle leggi elettorali.

Esaminiamo le diverse forme dello scrutinio in quanto abbiano relazione colle diverse contestazioni dell'ordine amministrativo che possono scaturirne.

A. Votazioni comunali. — Sotto un certo punto di vista tutte le votazioni sono comunali, per la ragione che la volontà popolare viene espressa traverso le assemblee comunali in ogni e qualsiasi ordine di scrutini. Il diritto sovrano del cittadino si esplica nell'Assemblea del Comune ove questi è domiciliato.

Qui s' intende però per votazione comunale quella che non solo avviene nel Comune ma che riguarda obbietti d' interesse comunale,

Di queste votazioni ve ne sono due specie. Vi sono in primo luogo le Assemblee ordinarie previste dalla L. O. C. e che si occupano specialmente del bilancio preventivo e consuntivo del Comune. Si tratta delle Assemblee dei Comuni ove non esiste Consiglio Comunale. In queste Assemblee la votazione avviene apertamente (metodo aperto). E vi sono le Assemblee comunali che esercitano il diritto di iniziativa e di referendum laddove esiste il Consiglio comunale. In queste Assemblee il metodo di votazione è lo scrutinio segreto come in tutte le altre votazioni (uso della scheda e della busta, cabina elettorale).

Le deliberazioni che vengono prese dalle Assemblee comunali dell'una e dell'altra specie sono suscettibili di ricorso, colla procedura dell'amministrativo semplice, al Consiglio di Stato in prima istanza e alla Commissione dell'Amministrativo in seconda sede.

B. Votazioni Cantonali. — Sono quelle che hanno luogo per l'esplicazione del diritto di *iniziativa* e di *referendum* e per la *Revoca del Consiglio di Stato.*

Per le prime è il Consiglio di Stato che proclama il risultato dello scrutinio entro gli otto giorni dalla votazione.

Contro l'operato del Consiglio di Stato è ammesso il ricorso al Gran Consiglio entro sei giorni dalla pubblicazione del risultato nel Foglio Officiale.

Il Gran Consiglio dovrà pronunciarsi sui ricorsi nella prima sessione.

Per la revoca del Consiglio di Stato è prevista dalla legge 3 dicembre 1892 una speciale procedura per la verifica delle firme che viene fatta dall'Ufficio Presidenziale del Gran Consiglio completato di tre deputati.

Fatta la verifica, vengono indetti i Comizi per la votazione.

Appena terminate le operazioni di spoglio, le schede, il processo verbale e copia degli annessi verranno dai singoli Bureaux comunali direttamente spedite al Presidente del Gran Consiglio al Capoluogo.

Il ricorso contro le operazioni dello scrutinio comunale sarà intimato alla Municipalità entro il perentorio termine di 48 ore dalla proclamazione del risultato.

L'Ufficio del Gran Consiglio proclama il risultato della votazione. Contro la proclamazione è ammesso il ricorso al Gran Consiglio entro gli otto giorni.

C. Elezioni comunali. — Ancora qui si deve intendere non le elezioni che avvengono nell'Assemblea comunale ma quelle che interessano gli organi del Comune in quanto anche tutte le altre elezioni, nessuna eccettuata, si svolgono a mezzo delle Assemblee comunali.

Tra le elezioni comunali tiene il primo posto la *nomina della Municipalità, del Sindaco e del Consiglio Comunale* che avviene in base alle norme sancite dalla legge sulla nomina dei Municipi e dei Consigli Comunali del 12 Novembre 1931.

Contro la proclamazione fatta dall'Ufficio elettorale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato e alla Commissione dell'Amministrativo.

Nel caso poi che per la nomina del Sindaco, di un Municipale, di un Consigliere Comunale, di un supplente, non si faccia applicazione del sistema di tacita elezione, la nomina deve avvenire col sistema della maggioranza assoluta. In tal caso non sono più le norme della legge sulla nomina proporzionale che sono applicabili ma quelle dedotte dalla vecchia legge 19 settembre 1872 per le nomine federali (applicabile per analogia) e quelle sul voto segreto (scheda con busta).

E anche per queste elezioni sta il diritto di ricorso contro la proclamazione dell'Ufficio Elettorale e contro le operazioni dell'Assemblea al Consiglio di Stato in prima istanza e in seconda sede alla Commissione dell'Amministrativo.

D. Elezioni Circolari. — Ricorrono per la nomina dei Giudici di pace che avviene nelle assemblee dei Comuni del rispettivo Circolo.

La proclamazione è fatta al Capoluogo del Circolo da parte dell'Ufficio circolare.

Gli eventuali ricorsi contro la validità delle operazioni o contro la proclamazione vengono insinuati al presidente dell'Ufficio circolare, sotto preclusione, entro tre giorni dalla proclamazione dell'Ufficio medesimo, in tanti esemplari quante sono le parti specialmente interessate ed una per relazione. Il presidente ne farà seguire immediatamente la intimazione. Entro tre giorni, sotto preclusione, a datare dalla seguita intimazione, sarà insinuato l'atto di risposta.

Le relazioni saranno tosto spedite al Consiglio di Stato che, entro dieci giorni dalla ricevuta degli atti, dovrà pronunciare il proprio giudizio.

Contro le risoluzioni del Consiglio di Stato è ammesso l'appello al Gran Consiglio, in via di ricorso, entro il termine di giorni dieci dalla partecipazione della decisione governativa.

E. Elezioni Distrettuali. — Sono le nomine dei Pretori che avvengono colle medesime norme che per l'elezione dei Giudici di Pace colle seguenti varianti :

a) Gli Uffici Comunali, appena ultimata la votazione, trasmettono i processi verbali e le schede alla Cancelleria del Pretore;

b) invece dell'Ufficio circolare funziona l'ufficio distrettuale ;

c) il termine per i ricorsi e contro ricorsi è portato a 5 giorni.

F. Elezioni Circondariali. — Sono quelle ove avviene la nomina del medico condotto di un determinato Circondario.

La nomina del medico condotto spetta alle assemblee del Circondario riunite contemporaneamente in ciascun Comune, colle norme previste dalla legge organica comunale.

Essa avviene a scrutinio segreto e per ischeda, colla busta officiale. Lo spoglio dei voti si fa al capoluogo del Circondario nel giorno successivo alla nomina, in una riunione dei sindaci e dei segretari di tutti i Comuni appartenenti alla medesima condotta, mediante la presentazione dei processi verbali e sotto la presidenza del Sindaco del Capoluogo.

Sistema della maggioranza assoluta. Diritto di ricorso al Consiglio di Stato e alla Commissione dell'Amministrativo.

Il medesimo sistema è applicato per la nomina delle levatrici.

G. Elezioni Cantonali. — Si possono classificare in tre suddivisioni distinte :

Nomina del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, in base alla legge del 26 novembre 1930.[22])

L'accertamento del risultato della votazione è fatto da un ufficio cantonale costituito da due delegati di ogni gruppo. Per le operazioni di spoglio relative alla nomina del Gran Consiglio, l'ufficio è presieduto dal Presidente del Consiglio di Stato o da chi ne fa le veci; per quelle relative alla nomina del Consiglio di Stato dal Presidente del Tribunale di Appello o da chi ne fa le veci.

22) Ora sostituita con legge 17 dicembre 1934.

L'Ufficio Cantonale risolve le questioni relative alla validità delle schede contestate od annullate dagli uffici elettorali comunali.

I ricorsi contro le disposizioni prese dalle autorità anteriormente alla votazione devono essere proposti entro otto giorni e sono decisi dal Gran Consiglio.

Contro la validità delle operazioni e la proclamazione fatta dall'Ufficio, tanto per la nomina del Gran Consiglio, che per quella del Consiglio di Stato, è ammesso il ricorso al Gran Consiglio

Il ricorso deve essere inoltrato entro il termine perentorio di otto giorni, da quello della proclamazione, alla Cancelleria di Stato, la quale ne cura l' intimazione al Presidente dell'Ufficio, ai rappresentanti dei gruppi ed agli altri interessati. Questi potranno, entro egual termine, insinuare la loro risposta.

Nomina dei deputati al Consiglio degli Stati (legge 2 dicembre 1892).

Questi deputati sono nominati col sistema della maggioranza assoluta.

Contro le operazioni degli Uffici comunali è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato entro il termine di 48 ore dalla proclamazione del risultato.

Il Consiglio di Stato procede alla proclamazione entro i dieci giorni dallo scrutinio.

Il diritto di ricorso al Gran Consiglio è regolato dall'art. 8 della legge come segue :

Contro l'operato del Consiglio di Stato si potrà adire il Gran Consiglio. Il ricorso però non avrà forza sospensiva.

Il ricorso sarà intimato al Consiglio di Stato entro sei giorni dalla pubblicazione nel Foglio Officiale, del risultato complessivo, in carta libera ed in più esemplari per modo che ve ne sia uno pel Consiglio di Stato, uno per il Gran Consiglio, ed uno per ciascuno dei candidati. Questi dovranno avere, in anticipazione, designato la persona al Capoluogo cantonale, se ne risiedono fuori, cui il Consiglio di Stato debba comunicare gli eventuali ricorsi. Gli interessati contro il ricorso potranno presentare le loro osservazioni al medesimo, insinuandole al Consiglio di Stato entro sei giorni dalla avutane comunicazione.

Nel caso che il Gran Consiglio arrivi ad una proclamazione diversa da quella fatta dal Consiglio di Stato, la relativa risoluzione sarà comunicata direttamente, dal Presidente del Gran Consiglio, al nuovo o nuovi proclamati eletti, e servirà loro di credenziale per sedere nel Consiglio degli Stati in luogo di chi aveva ricevuto la credenziale dal Consiglio di Stato.

Nomina del Tribunale di Appello.

La nomina integrale dei giudici e dei supplenti del Tribunale di Appello ha luogo in un unico scrutinio e con una sola scheda e con busta officiale, in un circondario unico cantonale col sistema del voto proporzionale.

La proclamazione dei risultati delle elezioni ha luogo nel secondo giorno successivo alla votazione a mezzo del Consiglio di Stato, costituito in Ufficio cantonale alla residenza governativa.

Contro la proclamazione dell'Ufficio cantonale si può ricorrere al Gran Consiglio, entro 10 giorni dalla sua pubblicazione sul foglio Officiale.

I ricorsi devono essere notificati anche agli eletti di cui si contesta l'elezione.

Il Gran Consiglio dovrà pronunciarsi entro la prima sessione ordinaria.

III.

A. Naturalizzazione Cantonale. È regolata dalla legge 29 Gennaio 1918 - 4 dicembre 1919. La concessione della cittadinanza è di competenza del Gran Consiglio. In casi speciali è di competenza del Consiglio di Stato. Non vi sono speciali questioni di ordine amministrativo a cui possa dare adito l'applicazione della legge se se ne tolgano i ricorsi che possono essere inoltrati contro le deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio Comunale che accordano o rifiutano l'attinenza.

B. Privi di Patria. — (Legge 3 dicembre 1850).

Si possono presentare ancora delle questioni circa l'incorporazione di una determinata famiglia nell'uno piuttosto che in un altro Comune. Queste questioni vengono risolte colle solite procedure per le vertenze amministrative.

IV.

1. La legge organica Comunale. — 2. La formazione di nuovi Comuni. — 3. La Municipalizzazione dei pubblici servizi. — 4. La legge organica Patriziale. — 5. La legge sulla libertà della Chiesa.

1. La legge organica Camunale.

La gestione dell'Azienda Comunale da parte delle Municipalità e le risoluzioni degli altri organi del Comune (Assemblee e Consigli Comunali) sono soggette al controllo e al giudizio dell'Autorità amministrativa superiore (il Consiglio di Stato e la Commissione dell'Amministrativo).

Già abbiamo veduto nella III parte come al Consiglio di Stato spetti la cognizione dei ricorsi contro le risoluzioni delle Assemblee comunali, dei Consigli Comunali, delle Municipalità in oggetti amministrativi non contenziosi e come contro le decisioni del Consiglio di Stato sia ammesso l'appello al Gran Consiglio, ora alla Commissione dell'Amministrativo.

I reclami contro le Assemblee e la Municipalità per risoluzioni sovra tali oggetti, venivano portati, prima della legge del 5 maggio 1904, in prima istanza, avanti i Commissari di Governo e in seconda istanza avanti al Consiglio di Stato (art. 186, 189 della L. O. C.). E prima che venisse istituita la legge sulla Commissione dell'Amministrativo era il Gran Consiglio che decideva in ultima istanza siffatte contestazioni.

La base del procedimento amministrativo nell'applicazione della legge organica comunale è consegnata nel Capo II e nel Capo III del Titolo VI della legge medesima.

Dispone l'art. 193: Gli atti di una Assemblea Comunale o di una Municipalità sono nulli e di niun effetto nei seguenti casi:

a) se la radunanza non fu convocata in conformità del prescritto della legge;

b) se prima di far principio alle operazioni o sono stati esclusi cittadini aventi diritto. o sono stati ammessi dei non aventi diritto, ed il loro numero sia risultato influente sulle deliberazioni o sulle nomine;

c) se la radunanza siasi tenuta in un locale compreso fra quelli vietati dalla legge.

Quando l'assemblea e la radunanza sieno valide, peccano di nullità quelle operazioni nelle quali:

a) siano stati esclusi cittadini aventi diritto od inclusi dei non aventi diritto, e il loro voto abbia influito nelle deliberazioni o nomine;

b) la votazione sia stata praticata contrariamente a qualche articolo di legge.

Trattandosi di nomine, la loro nullità ha pure luogo ogni qualvolta l'eletto a qualche carica od ufficio non abbia i requisiti legali all'atto della nomina.

E l'art. 195 dispone a sua volta:

L'autorità superiore, dietro reclamo, deve dichiarare invalide tutte le operazioni d'una adunanza:

a) se siano state commesse pratiche illecite o broglio influente sulle risoluzioni prese;

b) se siavi stato disordine, tumulto od intimidazione, in guisa che sia stata inceppata la libera manifestazione del voto;

c) se siavi stata violazione manifesta di formalità principali prescritte dalle leggi.

Non è solo per quest'ultima categoria di operazioni che l'invalidità può essere dichiarata dall'Autorità superiore se non dietro reclamo: anche per i casi previsti dagli art. 193 e 194 si deve ritenere, in via generale, che la nullità di una Assemblea o di una seduta municipale o delle relative operazioni abbia luogo e venga pronunziata solo in seguito a ricorso all'Autorità competente da parte dei cittadini interessati. Diciamo in linea generale perchè ponno avverarsi dei casi nei quali sia in giuoco l'ordine pubblico per cui la nullità sia assoluta e non abbia bisogno di essere dichiarata.

Così ad esempio il Consiglio di Stato interverrebbe d'officio a dichiarare nulla e di nessun effetto un'Assemblea Comunale la quale fosse passata alle nomine del Municipio con uno scrutinio non conforme alle prescrizioni di legge, per esempio col sistema della maggioranza assoluta anzi che con quello del voto proporzionale: o un'assemblea che avesse revocato la Municipalità ciò che la legge non consente; o una assemblea che avesse deciso l'emissione di un prestito, una compera, od una vendita, senza il quorum voluto dalla legge; oppure una risoluzione del Municipio che si fosse arrogato poteri di competenza del Consiglio Comunale o dell'Assemblea. In questi casi si tratta naturalmente di nullità assoluta.

Oltre l'intervento dell'Autorità superiore a invalidare le operazioni delle Autorità comunali l'art. 197 della LOC sancisce l'obbligo del Governo di vegliare per l'osservanza delle leggi e dei regolamenti nei Comuni e per la loro prosperità e benessere, e di intervenire anche se non pervengano ricorsi o reclami ogni qualvolta vi sia fondato sospetto o indizio di abusi o di disordini.

Non sempre però l'intervento dell'Autorità superiore nelle decisioni o nei provvedimenti delle Autorità comunali si concreta in una vertenza di amministrativo propriamente detto.

La Commissione dell'Amministrativo ha ripetutamente affermata la sua competenza a giudicare di ricorsi contro le risoluzione governative prese in base all'art. 197 della L.O.C.

In una sentenza 14 febbraio 1918 è detto quanto segue:

« La varietà e natura dei casi che possono rientrare nel campo di applicazione dell'art. 197 L.O.C. ed il sistema di istruzione straordinaria che, in simili casi, suole assumere l'Autorità governativa sembrano anzi mettere l'appello da' suoi giudizi in luce di opportunità altamente consigliabile. Se le decisioni del Consiglio di Stato sono appellabili quando sono rese in forma rigorosamente contradditoria, altrettanto deve ammettersi (e forse a migliore ragione) quando egli interviene e pronuncia di sua iniziativa, previa istruzione, non sempre regolare nè completa e fuori di quel minimo di garanzie che la procedura amministrativa largisce alle parti. Poichè anche in questo caso la possibilità dell'errore sussiste, come del pari ricorre la possibilità del sopruso, non fosse che per eccesso di zelo al quale l'Autorità governativa potrebbe sentirsi troppo facilmente spinta nell'adempimento dell'imprescindibile suo dovere di vigilanza e controllo compendiato nell'art. 197 L.O.C. »

Questa giurisprudenza è andata però precisandosi nel senso che il giudizio del Consiglio di Stato in casi di applicazione dell'art. 197 è censurabile presso l'Amministrativo quando si tratti di una vertenza dell'ordine amministrativo propriamente detto.

E questo dicesi anche delle decisioni che esorbitano dal quadro dell'art. 197 ed entrano in quello delle misure di esecuzione e di polizia ove il Consiglio di Stato esercita la sua funzione preminente dell' imperio e non quelle della cognizione e del giudizio.

La Commissione dell'Amministrativo si è ripetutamente rifiutata a prendere in esame dei ricorsi riguardanti il rilascio di attestati di buona condotta per la ragione che il rilascio di un attestato di buona condotta non può essere riguardato come una questione dell'ordine amministrativo. Così pure, se il Consiglio di Stato è chiamato dalla legge a dare la sua ratifica ai Regolamenti comunali, il suo giudizio è insindacabile da parte della Commissione e pertanto inappellabile sino a che non sieno lesi principi garantiti dalla Costituzione.

Si può dire che tutte le misure che i Municipi prendono in materia di polizia locale sono soggetti alla vigilanza del Governo ma sfuggono alla procedura dell'ammnistrativo propriamente detto.

Fanno parte dell'organismo comunale i Consigli Comunali che ponno essere istituiti per risoluzione dell'Assemblea Comunale nei Comuni che contano una popolazione domiciliata superiore alle 1000 anime.

Per i reclami contro le risoluzioni dei Consigli Comunali valgono le disposizioni della legge organica e della legge sull'Amministrativo non contenzioso.

2. La formazione di nuovi Comuni.

(Legge 4 luglio 1906, modificata con D.L. 28 dicembre 1926).

Tutte le domande tendenti ad ottenere una variazione del numero e della circoscrizione dei Comuni od una cessazione di territorio, emanino esse dalle Assemblee comunali, dai Consigli Comunali, dalle Municipalità o da un gruppo di cittadini interessati, devono essere insinuate al Consiglio di Stato.

È il Gran Consiglio che decide sovranamente circa l'ammissione della istanza sovra preavviso motivato del Consiglio di Stato

Ove la domanda interessi una o più frazioni di Comuni queste hanno il diritto di inoltrare le loro osservazioni separatamente da quelle dell'Assemblea del Comune cui appartengono.

A tale uopo i cittadini del Comune, che tengono il loro domicilio, nella o nelle frazioni interessate, si riuniranno in ispeciale assemblea da convocarsi e tenersi nel locale delle Assemblee comunali giusta le norme dettate dalla legge per la convocazione e tenuta delle Assemblee comunali straordinarie.

I voti espressi dagli enti interessati hanno soltanto valore consultativo.

Quando viene decretata la costituzione di un nuovo Comune una Commissione composta di un delegato per ogni parte interessata, assistita e diretta da un legale nominato dal Presidente del Tribunale di Appello, procederà alla sistemazione e definizione dei rispettivi rapporti patrimoniali.

La competenza della Commissione di liquidazione si estende inoltre a stabilire i confini giurisdizionali comunali, a regolare gli archivi e registri comunali nonchè a decidere le vertenze che potessero essere proposte da parte dei funzionari dei Comuni, i quali in forza della fusione venissero a cessare dalle loro funzioni.

Contro l'operato della Commissione è ammesso, entro un mese dalla sua notificazione, il ricorso al Consiglio di Stato il quale giudicherà inappellabilmente, sentite le parti, entro sei mesi dall' intimazione del gravame.

L'art. 12 stabilisce che « le cessioni di territorio, non costituenti frazione, e le rettifiche territoriali, potranno essere decretate, dietro equo compenso, ogni qualvolta ciò sia giusti-

ficato dal razionale sviluppo edilizio del Comune richiedente e venga accertato che dalle stesse non sia per derivare danno allo sviluppo ed ai bisogni del Comune cedente ».

Quando sorgessero contestazioni circa questi compensi le parti saranno rimesse ad un consesso arbitramentale, il quale decide il diritto entro sei mesi. Ogni parte sceglie un arbitro ed il Presidente del Tribunale di Appello ne nomina il Presidente ed al caso un altro membro, qualora questo ultimo fosse necessario per rendere dispari il numero degli arbitri.

La stessa procedura viene seguita per le questioni relative a diritti risultanti da titoli o documenti del possesso.

3. Municipalizzazione dei pubblici servizi.

La legge 12 dicembre 1907, completata dal D. L. 27 dicembre 1920, dà facoltà ai Comuni di assumere l'esercizio diretto con diritto di privativa dei servizi di pubblico interesse.

L'assunzione dei pubblici servizi è risolta dall'Assemblea e rispettivamente dal Consiglio Comunale.

Sono organi dei servizi municipalizzati:

L'Assemblea, rispettivamente il Consiglio Comunale;

La Municipalità, rispettivamente la Commissione amministratrice;

La Commissione di revisione;

La Direzione.

Sono applicabili per analogia le disposizioni della legge organica comunale.

La legge prevede inoltre la concessione ad altri enti di aziende d' interesse pubblico e il diritto di riscatto da parte del Comune.

Per l' indennità dovuta per il riscatto di un'azienda da parte del Comune fanno stato innanzi tutto gli accordi fra le parti.

Se l'ammontare dell' indennità non può venire stabilito d'accordo fra le parti, verrà fissato da un consesso composto di tre membri nominati uno per parte ed il terzo dal Presidente del Tribunale di Appello, mediante presentazione di una lista di tre persone delle quali ogni parte ricuserà una.

L' indennità sarà stabilita, tenuto calcolo del valore reale intrinseco all'atto del riscatto dei mobili e degli immobili costituenti l'azienda e della capacità di guadagno che presenta l'azienda stessa calcolata sul reddito, esclusa però qualsiasi aggiudicazione di somma per lucro cessante e dedotte le anticipazioni o sussidi dati dai Comuni nelle proporzioni stabilite dall'atto di concessione od in difetto da periti.

4. La Legge Organica Patriziale (Legge 23 maggio 1857).

Per la convocazione e per la tenuta delle Assemblee patriziali si devono osservare le norme prescritte relativamente alle Assemblee comunali. Così dispone l'art. 7 della legge.

Prescindendo da tale disposizione, si può ritenere che sono applicabili alla legge organica patriziale, e quindi a tutte le contestazioni dell'ordine amministrativo alle quali può dar luogo l'applicazione della legge, le disposizioni della legge organica comunale.

5. Legge sulla libertà della Chiesa del 28 gennaio 1886.

Questa legge ha costituito le Parrocchie Ticinesi sotto l'Amministrazione dell'Ordinariato Diocesano istituito in base alle Convenzioni dette Diocesane del 1° settembre 1884 e 16 marzo 1888.

Sono stati dichiarati parrocchiali salvo i diritti acquisiti:

a) i beni di congrua e le Chiese parrocchiali e vice-parrocchiali;

b) i beni di fabbricerie destinati alla conservazione e servizio delle Chiese parrocchiali o vice-parrocchiali.

Le parrocchie sono state organizzate in enti di diritto pubblico autonomi, con organi e amministrazioni propri.

È stata riconosciuta la capacità giuridica di tutte le istituzioni e cause pie appartenenti alla Chiesa cattolica, nei limiti e sotto le garanzie delle vigenti leggi.

Sono organi della Parrocchia:

L'Assemblea Parrocchiale composta di tutti i cittadini attivi, cattolici apostolici romani, domiciliati nel territorio della parrocchia o vice-parrocchia.

Il Consiglio Parrocchiale composto di tre a sette membri nominato dall'Assemblea parrocchiale ogni tre anni.

Tutte le contestazioni relative all'esercizio del diritto di voto nelle Assemblee parrocchiali, alla loro convocazione e tenuta, alla nomina del Consiglio Parrocchiale ed alle loro deliberazioni, vengono decise dal Consiglio di Stato in prima istanza e dalla Commissione dell'Amministrativo in seconda istanza nelle forme stabilite dalla procedura per le cause amministrative non contenziose.

Sono pure soggette a tale procedura le altre questioni di ordine amministrativo che sorgono relativamente all'amministrazione dei beni parrocchiali, ai rapporti tra Parrocchia e Comune, ai conflitti tra Parrocchia e l'Ordinario in punto alla approvazione dei conti della Parrocchia.

La Commissione dell'Amministrativo ha ritenuto, con sua sentenza 6 ottobre 1927, che le contestazioni che sorgono tra

Consiglio Parrocchiale, Assemblea Parrocchiale e Ordinario circa i conti parrocchiali cadono nella competenza dell'Autorità amministrativa.

Gli organi della Parrocchia non sono muniti del *jus imperi* e non possono quindi applicare direttamente delle sanzioni per l'osservanza delle norme e delle decisioni che si riferiscono alla loro potestà. La mano forte agli ordini dell'Autorità Ecclesiastica è data dalle Autorità civili. Le Autorità civili, dispone l'art. 29 della legge, presteranno, se richieste, il loro appoggio alle Autorità ecclesiastiche, perchè l'ordine non sia turbato durante le sacre funzioni, nè sieno impediti i Pastori della Chiesa ed i Sacri Ministri nell'adempimento dei loro doveri, e perchè sieno eseguite le disposizioni dell'Autorità ecclesiastica, prese in conformità della presente legge.

Le misure prese in base a tale articolo si attengono alla funzione esecutiva del Consiglio di Stato e non sono quindi deducibili in via di ricorso alla Commissione dell'Amministrativo.

È stata invece dichiarata la competenza della Commissione dell'Amministrativo: in un conflitto tra Parrocchia e Comune in punto al diritto della Parrocchia a prelevare l'imposta parrocchiale allo scopo di far fronte ai bisogni parrocchiali: nelle vertenze riguardanti la dispensa dalle spese culturali: nelle questioni relative all'inscrizione nei Cataloghi elettorali di un cittadino: in una contestazione tra Consiglio Parrocchiale e il Beneficio in punto all'usufrutto dei beni parrocchiali.

V.

1. Pubblici tributi. — 2. Tasse di successione. — 3. Perequazione. — 4. Diritti di bollo. — 5. Tasse diverse. — 6. Lotterie e giuochi di azzardo. — 7. Esercizio del commercio. — 8. Organici. — 9. Cassa pensioni. — 10. Igiene e sanità.

1. Pubblici Tributi (Legge Tributaria 11 dicembre 1907)

A. Imposta Cantonale.

Tanto sulla sostanza quanto sulla rendita, viene percepita un'imposta cantonale (Art. 1 L. T.).

L'allestimento dei prospetti vale a dire l'elenco delle persone soggette all'imposta e del rispettivo imponibile spetta alle Municipalità, Commissioni Circondariali e all' Ufficio delle Pubbliche Contribuzioni (Art. 1 L. P. T.).

Di Commissioni Circondariali di Tassazione, la L. T. ne prevede 4, una ogni Circondario, composta da un Presidente e da due membri nominati dal Consiglio di Stato. Queste Commissioni, sui prospetti predisposti dai Municipi, procedono:

a) alla determinazione generale della sostanza e della rendita imponibile d'ogni contribuente;

b) alla completazione ed eventuale modificazione annuale delle singole partite (Art. 9 L.P.T.)

L'Ufficio Cantonale delle Pubbliche Contribuzioni è composto da un Capo-Ufficio e da un Segretario. Esso ha la vigilanza delle singole Commissioni di Tassazione; controlla il lavoro di intavolazione dei prospetti; veglia al regolare e tempestivo allestimento delle tassazioni; dà le direttive generali di applicazione ed interpretazione delle leggi e dei regolamenti; provvede a che si faccia una tassazione uniforme nel Cantone; esamina ed approva le tassazioni fatte dalle Commissioni Circondariali proponendone, se del caso, le rettifiche; fa al Consiglio di Stato le proposte d'ordine interno e legislativo che ritenesse opportuno (Art. 28 L.P.T.).

All'Ufficio Cantonale delle Pubbliche Contribuzioni spetta pure la tassazione delle persone giuridiche per tutto il Cantone (Art. 29 L.P.T.)

Entro il termine di 15 giorni dal deposito delle tabelle di tassazione presso le cancellerie comunali, ogni cittadino può ricorrere alla Commissione Circondariale di Tassazione tanto nel caso che il reclamo riguardi la classificazione della sostanza e rendita a lui attribuita, quanto nel caso di ommissione o di inesattezza rispetto ad altri contribuenti (Art. 24 L.P.T.).

Nei termini e nei modi stabiliti dal suddetto articolo, è dato diritto di reclamo all'Ufficio Cantonale delle Pubbliche Contribuzioni contro le tassazioni da esso Ufficio imposte (Art. 30 L.P.T.).

Diritto di reclamo.

Contro la decisione delle Commissioni Circondariali di Tassazione o dell'Ufficio Cantonale delle Pubbliche Contribuzioni, è dato diritto di ricorso alla Commissione Cantonale di Ricorso (Art. 31 L.P.T.)

La decisione della Commissione Cantonale di ricorso è definitiva (Art. 36).

B. Imposta Comunale.

Quando le entrate comunali non bastano a pareggiare le uscite, il Comune deve procedere all'equilibrio del bilancio con l'imposta comunale (Art. 25 L.T.).

L'imposta comunale colpisce:

a) la sostanza;

b) la rendita;

c) il focatico;

d) il testatico.

La Municipalità all'uopo allestisce:

entro il mese di gennaio di ogni anno:

a) l'elenco delle famiglie obbligate al pagamento della tassa di focatico e delle persone soggette alla tassa di testatico;

b) l'elenco delle persone esonerate dal pagamento dell'imposta comunale:

entro il mese di maggio:

c) il prospetto di tutti i contribuenti all'imposta comunale con la rispettiva classificazione desunta dai prospetti dell'imposta cantonale dell'anno precedente, salvo le modificazioni consentite dalla legge tributaria (Art. 46 L.P.T.).

Diritto di reclamo.

Contro gli elenchi e i prospetti si può insinuare reclamo, in carta semplice, sotto perenzione, entro 15 giorni dall'avviso pubblico o dalla comunicazione personale, alla Municipalità, la quale decide in prima istanza, entro i 15 giorni dalla ricevuta del reclamo (Art. 48 L.P.T.).

Diritto di ricorso.

Contro le decisioni municipali è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato entro il termine di 15 giorni a datare dalla intimazione della decisione (Art. 48 L.P.T.).

Le decisioni del Consiglio di Stato sono definitive (Art. 50 L.P.T.).

In base a questa disposizione (Art. 50 L.P.T.) la giurisprudenza della Commissione dell'Amministrativo è sempre stata costante nel declinare la sua competenza a conoscere dei ricorsi di contribuenti diretti contro le decisioni del Consiglio di Stato, in materia di imposta comunale.

Cf. le Risoluzioni: 19 ottobre 1914
16 ottobre 1917
11 febbraio 1918
20 marzo 1922
20 febbraio 1923
5 febbraio 1929

In materia tributaria, la Commissione dell'Amministrativo non è competente a statuire che allorquando si tratta:

a) di conflitto tributario fra due Comuni in punto al diritto di prelevare l'imposta Comunale da un determinato contribuente

Cr. le risoluzioni: 20 febbraio 1923
3 febbraio 1925
5 febbraio 1929

b) Quando entra in linea di discussione il domicilio di un contribuente

Cr. le risoluzioni: 31 ottobre 1910
25 ottobre 1921
5 febbraio 1929
27 maggio 1929
18 settembre 1930

c) quando trattasi del riparto del 45 % dell'imposta comunale a carico di Società anonime esistenti nel Cantone

Cr. la risoluzione: 6 febbraio 1929

2. Tasse di successione.

Questa materia è regolata dalla legge sulle tasse di successione del 6 dicembre 1917, completata col decreto legislativo 16 dicembre 1919, dalla legge sull'inventario obbligatorio del 4 maggio 1920 e dal Regolamento di applicazione 3 luglio 1933

La tassa ereditaria è fissata con risoluzione del Consiglio di Stato che viene intimata agli eredi.

Quando il contribuente si trovi aggravato dalla tassazione governativa deve spiegare la sua azione contro lo Stato entro un mese dall' introduzione della tassazione stessa, davanti l'Autorità giudiziaria competente colla procedura ordinaria stabilita dal Codice di Procedura Civile, ritenuto come valore della causa l'importo della tassa imposta.

Questo articolo ammette anche la possibilità di un ricorso in via amministrativa ma esso non sospende il decorso del termine per l'inoltro dell'azione, salvo provvedimento del Consiglio di Stato.

Nessuna procedura di ordine amministrativo è prevista per quanto riguarda le contestazioni delle risultanze dell'inventario obbligatorio.

3. Perequazione.

È indicata nella nostra legislazione sotto il nome di perequazione la stima officiale dei beni stabili che deve servire di base al prelevamento dell'imposta prediale. La tendenza della legislazione, specialmente dopo la revisione generale dei valori di stima, avvenuta nel periodo 1925-1932, è quella di basare sovra i valori di stima anche la percezione degli altri tributi, oltre le imposte cantonali e comunali, come le tasse di successione, i diritti di bollo, le tasse di Registro e via dicendo.

La materia legislativa sulla perequazione è una delle più intricate essendo innumerevoli le leggi e i decreti che, specialmente nel periodo della revisione generale, sono venute sovrapponendosi e accavallandosi negli organismi e nella procedura di questa funzione importantissima dell'azienda statale.

Limitandosi a quanto tocca più specialmente la nostra materia, ecco per sommi capi in qual modo sia organizzata nella vigente legislazione la confezione delle stime e quali sieno i diritti, le autorità e le procedure di ricorso per il contribuente leso nei propri interessi.

L'autorità che presiede alla confezione delle stime è la Commissione Cantonale di stima, composta di tre membri, la quale procede sotto la diretta vigilanza del Dipartimento Finanze.

Ultimata la revisione generale, il compito della Commissione sarà d'oggi innanzi limitato alle revisioni parziali e alla completazione annuale delle stime per i nuovi fabbricati.

La commissione è coadiuvata nel disbrigo delle sue mansioni da periti e dal personale subalterno che viene nominato dal Dipartimento suddetto.

Un regolamento esecutivo 18 marzo 1931 determina le norme tecniche alle quali le stime devono essere informate. Un altro regolamento di stessa data, disciplina l'applicazione dei valori, il deposito dei prospetti e la procedura di ricorso.

L'operato della Commissione di Stima (e degli organi subalterni) per quanto riguarda il procedimento delle stime, può essere obbietto di ricorso in via amministrativa al Dipartimento Finanze e al Consiglio di Stato.

Trattandosi tuttavia non di contestazioni dell'ordine amministrativo ma di questioni relative all' applicazione della legge (jus executionis) il diritto di reclamo non va oltre il Consiglio di Stato. La Commissione dell'Amministrativo ha declinato la sua competenza a giudicare delle controversie sollevate dai contribuenti circa le pretese violazioni da parte della Commissione delle norme procedurali fissate dalla legge, regolamenti e ordinanze.

Per quanto riguarda le contestazioni che toccano l' intrinseco del giudizio di stima il regolamento 18 marzo 1931 prevede la seguente procedura.

« I prospetti di stima, contenenti in apposite finche i nuovi valori di stima e quelli di perequazione, saranno deposti presso le singole Cancellerie Comunali per un periodo di 20 giorni.

Contro le nuove stime è dato diritto di reclamo alla Commissione cantonale di stima entro il termine perentorio di 15

giorni dalla scadenza del deposito. Il reclamo, steso su carta da bollo da un franco, dovrà essere inoltrato pel tramite del rispettivo Municipio.

Il reclamo debitamente motivato, dovrà contenere l'esatta elencazione dei numeri di mappa degli enti contro la cui stima esso è diretto. Nei Comuni sprovvisti di Mappa consuaria dovranno essere richiamati i Numeri progressivi figuranti sui registri delle stime ».

Si tratta sin qui più che di una procedura di ricorso, di una revisione esercitata dallo stesso organo che ha effettuato la stima

Quando la Commissione di stima non accolga il ricorso, allora è concesso al contribuente il ricorso alla Commissione Cantonale di ricorso.

Questa commissione è nominata dal Consiglio di Stato ed è composta di 5 membri e di 4 supplenti. Il Presidente è designato dal Consiglio di Stato.

Il ricorso alla Commissione Cantonale di ricorso dovrà essere introdotto in carta da bollo da un franco ed entro un termine perentorio di 15 giorni dalla ricevuta del giudizio della Commissione cantonale di stima.

Le deliberazioni della Commissione sono prese in seduta collegiale e alla presenza di 5 membri e supplenti.

Di tali deliberazioni è tenuto regolare protocollo.

Le decisioni della Commissione Cantonale di ricorso, stese in duplo, vengono comunicate agli interessati pel tramite della Commissione Cantonale di stima.

4. Diritti di bollo.

Una legge 9 gennaio 1934 ha unificato l'innumere serie di leggi, decreti e ordinanze che s'erano sovrapposti in questa materia alla legge base del 27 Novembre 1858.

La procedura di ricorso concerne quasi esclusivamente le contravvenzioni alle disposizioni della legge.

È prevista una speciale procedura di ricorso contro la determinazione del valore degli atti per l'apposizione del bollo.

La determinazione del valore per gli atti pubblici viene fatta dall'Archivista notarile.

Per gli atti privati la determinazione del valore avviene su istanza delle parti a cura del Dipartimento delle Finanze.

Contro la determinazione del valore è riservato il ricorso al Consiglio di Stato entro 15 giorni dalla comunicazione della determinazione. Il ricorso dovrà essere presentato in duplo e in carta non bollata all'Archivista, rispettivamente al Dipar-

timento delle Finanze che lo trasmetteranno senza indugio al Consiglio di Stato con le loro osservazioni.

La decisione del Consiglio di Stato è definitiva.

5. Tasse diverse.

A. Tassa sui cani. — (D. L. 14 settembre 1920). Il Consiglio di Stato risolve definitivamente le contestazioni riguardanti l'applicazione della tassa.

B. Tassa sui pianoforti verticali. — (D. L. 29 settembre 1914). Contro le tassazioni i singoli inscritti hanno il diritto di ricorrere al Dipartimento delle Finanze entro 10 giorni dalla consegna del certificato d'inscrizione da parte della Municipalità. La decisione del Dipartimento è definitiva.

C. Tassa per concessioni precarie. — (D. E. 31 Gennaio 1924).

Le concessioni precarie sono accordate direttamente dal Dipartimento Costruzioni, salvo ricorso al Consiglio di Stato in caso di rifiuto.

Le tasse saranno prelevate a mezzo rimborso postale.

D. Tassa sulla vendita del tabacco al minuto. — (D. L. 18 aprile 1933).

La classificazione per il pagamento della tassa, è fatta dal Dipartimento Finanze. Contro le tassazioni è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato che deciderà in via definitiva.

E. Tassa sulle insegne e le scritte destinate al pubblico. — (D. L. 28 settembre 1931—18 aprile 1933).

Questo decreto prescrive che le insegne sieno redatte in lingua italiana. È però ammessa l'aggiunta della traduzione in una o più lingue nazionali contro pagamento di una tassa di controllo di franchi 2 a fr. 30.

I Dipartimenti di Pubblica Educazione e di Polizia controllano l'ammissibilità delle scritte e provvedono all'applicazione delle tasse.

Contro le decisioni dipartimentali è dato ricorso al Consiglio di Stato entro il termine di 15 giorni.

6. Lotterie e giuochi di azzardo.

In esecuzione della legge federale 8 giugno 1923 è stata promulgata la leggè sulle lotterie e giuochi di azzardo del 4 novembre 1931.

Le lotterie saranno autorizzate, per il territorio del Cantone, dal Dipartimento dell'Interno, in quanto l'importo dei biglietti non superi i fr. 1000 e dal Consiglio di Stato se l'importo dei biglietti superi la detta cifra.

L'autorità competente per estendere al Cantone Ticino la autorizzazione ottenuta da una lotteria emessa in un altro Cantone è il Consiglio di Stato.

Contro le decisioni del Dipartimento dell' Interno gli interessati possono aggravarsi, entro il termine di 15 giorni, al Consiglio di Stato, il quale giudica inappellabilmente.

7. Esercizio del Commercio. — (Legge 20 maggio 1926).

Chi intende procedere a vendite importanti per esitare in breve tempo tutte le sue merci od una loro parte importante, facendone offerta al pubblico come in occasione particolarmente favorevole (vendita per causa di inventario o per fine di stagione, asta volontaria, vendita di rimanenze, vendita rèclame, per cessazione di commercio, per trasloco, per liquidazione ecc.) deve chiedere preventivamente l'autorizzazione al Dipartimento Cantonale delle Finanze, il quale sentirà la Municipalità del luogo. Contro un eventuale divieto pronunciato dal Dipartimento Finanze è dato ricorso al Consiglio di Stato.

8. Organici.

Sotto questa rubrica sono comprese le leggi sugli onorari dei Magistrati e funzionari dei diversi ordini dello Stato, amministrativo, scolastico e giudiziario.

La legge base per gli impiegati dell'ordine amministrativo è quella del 18 giugno 1920 che ha poi subito modificazioni : l'organico degli impiegati scolastici porta la stessa data : per i funzionari e magistrati giudiziari è stata promulgata una legge speciale il 22 settembre 1930.

Le contestazioni che sorgono riguardo all'applicazione dell'organico degli iimpiegati, funzionari e magistrati dell'ordine amministrativo che non involgono delle semplici misure disciplinari ma concernono i rapporti tra lo Stato e i funzionari sono di competenza del foro giudiziario e vengono trattate giusta le norme del processo civile (art. 21 della legge).

Per quanto riguarda i funzionari dell'ordine scolastico le contestazioni relative ai rapporti contrattuali fra lo Stato e i medesimi seguono il foro giudiziario.

Le contestazioni relative ai rapporti contrattuali fra i Comuni e i docenti delle scuole comunali sono di competenza del foro amministrativo (art. 7 della legge 28 settembre 1914) tranne le azioni dirette al pagamento dell'onorario, al risarcimento dei danni per violazione contrattuale o al conseguimento d'altri vantaggi d'ordine patrimoniale le quali vanno portate davanti al foro giudiziario e trattate secondo le norme della procedura civile.

9. Casse Pensioni.

Tre principali leggi regolano le Casse Pensioni : la legge 24 Maggio 1922 sulla Cassa Pensioni a favore dei magistrati, funzionari, impiegati ed operai al servizio dello Stato, con relativo regolamento di applicazione del 23 settembre 1932; il Decreto legislativo 12 giugno 1922 sulla Cassa Pensioni del Corpo della Gendarmeria; la legge sulla Cassa Pensioni del Corpo insegnante del 16 luglio 1926 ed il Regolamento di applicazione del 3 dicembre 1926.

La legge 24 maggio 1922 sulla Cassa Pensione dei magistrati, funzionari, impiegati ed operai dello Stato stabilisce al suo articolo 14 che tutte le contestazioni di diritto civile che sorgono a dipendenza dell'applicazione di detta legge sono risolte dal Tribunale cantonale delle Assicurazioni, mentre per le contestazioni amministrative la competenza a decidere spetta al Consiglio di Stato in prima istanza ed in seconda istanza alla Commissione dell'Amministrativo.

La legge 16 luglio 1926 sulla Cassa Pensioni del Corpo insegnante si stacca dal sistema sancito dalle due leggi predette per ciò che riguarda la cognizione dei ricorsi.

L'art. 37 stabilisce infatti che contro le risoluzioni del Dipartimento della Pubblica Educazione che è l'amministratore della Cassa è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato entro 20 giorni dalla data del decreto dipartimentale.

Il secondo cp. dell'art. dispone poi che contro le decisioni governative riguardanti interpretazioni della legge è ammesso ricorso in ultima istanza alla Commissione dell'Amministrativo, pure entro il termine perentorio di 20 giorni.

La legge del 18 gennaio 1917 ammetteva senza limitazioni il ricorso al foro giudiziario (Tribunale di Appello) in tutte le decisioni governative nei conflitti tra la Cassa Pensioni del Corpo Insegnante e gli assicurati. Il decreto legislativo del 22 dicembre 1922 ha trasferito alla Commissione dell'Amministrativo la competenza del Tribunale di Appello in questa materia, restringendola tuttavia alle « decisioni governative riguardanti interpretazioni della legge ».

Restrizione che non può essere chiarita opponendo illogicamente la interpretazione all'applicazione della legge, ma che dev'essere precisata nel senso spettare all'autorità governativa la determinazione in ultima istanza del fatto ed alla Commissione dell'Amministrativo il supremo sindacato dell'applicazione della norma giuridica che lo regola, sia che si tratti di norma contenuta in una precisa disposizione di legge, o di

regolamento, sia che si tratti di norma dedotta da disposizioni che reggono casi simili o materie analoghe o dai principi generali del diritto.

In tal senso ha chiarito la portata dell'art. 37 (art. 31 della legge 18 gennaio 1917) una sentenza 5 febbraio 1924 della Commissione dell'Amministrativo.

Il Tribunale Cantonale delle Assicurazioni di cui è parola al detto articolo è la Camera Civile del Tribunale di Appello alla quale spetta anche in unica istanza il giudizio delle cause previste dall'art. 120 della legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni.

In base ad una sentenza 20 aprile 1925 del Tribunale di Appello l'art. 14 suddetto deve essere interpretato nel senso che alla Camera Civile di Appello compete il giudizio sulle prestazioni che possono essere domandate alla Cassa Pensioni dagli individui, che vi appartengono o che pretendono di appartenervi, e tale giudizio comprende quello delle premesse legali da cui dipende la pretesa.

Stabilito così il significato del primo capoverso dell'articolo ne conseguirebbe che assai ridotto è il campo delle contestazioni amministrative, per le quali il secondo capoverso dell'articolo prevede la competenza in prima istanza del Consiglio di Stato ed in seconda istanza della Commissione dell'Amministrativo e che infatti sembrano ridursi alle questioni concernenti l'amministrazione finanziaria della Cassa e la revisione del suo bilancio tecnico.

L'Amministrazione della Cassa Pensioni impiegati incombe al Dipartimento delle Finanze, sotto la direzione superiore del Consiglio di Stato, coadiuvato da una Commissione di 7 membri, eletta dal personale nel suo seno. Il Dipartimento delle Finanze preavvisa e propone al Consiglio di Stato i collocamenti in pensione. Al Consiglio di Stato spetta pronunciarsi sulla esistenza dell' invalidità agli effetti della messa in pensione (art. 18).

Il decreto legislativo 12 giugno 1922 sulla Cassa Pensioni del Corpo di Gendarmeria contiene all'art. 12 e all'art. 16 le medesime disposizioni degli art. 14 e 18 della legge sulla Cassa Pensioni dei Magistrati e funzionari statali.

VI.

1. Polizia sanitaria — 2. L'Assistenza pubblica — 3. Condotte Mediche — 4. Condotte ostetriche — 5. Assicurazioni.

1. Polizia Sanitaria.

Questa materia è regolata: dalla *legge sanitaria* del 23 giugno 1924 che ha abrogato il Codice Sanitario del 26 novembre 1888 e dai D.E. 10 luglio circa *l'Igiene del suolo e dell'abitato*, 2 ottobre 1925 circa *l'Igiene della Scuola*, e da diversi regolamenti riguardanti le misure profilattiche contro le malattie.

L'esecuzione di queste leggi, regolamenti e ordinanze spetta di regola al Dipartimento Igiene il quale vi provvede direttamente od a mezzo degli organi specialmente designati.

Contro le decisioni del Dipartimento Igiene è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato, salvi alcuni casi speciali per i quali le risoluzioni del Dipartimento sono definitive. Data la natura delle vertenze alle quali dà luogo l'applicazione delle leggi sanitarie le risoluzioni del Consiglio di Stato rivestono in generale il carattere di provvedimenti esecutivi e non giungono quindi alla cognizione della Commissione dell'Amministrativo. La giurisprudenza della Commissione è sempre stata costante nel senso di non occuparsi dei ricorsi che riguardano questa materia.

Vi sono di questa norma due eccezioni sancite dalle leggi.

La prima è portata dall'art. 47 della legge sanitaria del seguente tenore:

« Il Consiglio di Stato su preavviso del Dipartimento dell' Igiene potrà imporre in un Comune o sue frazioni, nell' interesse della salute generale, l' impianto di fognature e la costruzione di fontane pubbliche alimentate di acqua potabile.

§. È pure in diritto del Consiglio di Stato di decretare la costituzione di consorzi obbligatori fra gli interessati allo scopo di provvedere per le opere previste dal primo lemma.

Contro la decisione del Consiglio di Stato è ammesso il ricorso alla Commissione dell'Amministrativo ».

La seconda, è sancita dall'art. 65 della stessa legge che concede il diritto al Consiglio di Stato di imporre la costruzione di più cimiteri nello stesso Comune.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato è ammesso il ricorso alla Commissione dell'Amministrativo.

Inoltre la Commissione dell'Amministrativo ha ritenuto che « le misure ordinate dal Consiglio di Stato in materia igienica e di fornitura di acqua potabile sono appellabili alla Commissione dell'Amministrativo ».

In una decisione 18 febbraio 1918 della Commissione dell'Amministrativo sono date le ragioni di tale punto di vista.

« La questione del riparto delle spese per l'esecuzione di un'opera comunale (acquedotto) tra Comune e frazione esce dal quadro di una misura di semplice ordine sanitario ed assume invece il carattere di una vera questione amministrativa la quale tocca alla essenza stessa dell'organismo comunale, ai rapporti cioè che devono intercorrere fra Comune e frazioni. Quindi non può ritenersi, in base al Codice sanitario, di competenza inappellabile del Consiglio di Stato. Se vi sono provvedimenti di ordine sanitario i quali si attengono così strettamente alla funzone esecutiva del Consiglio di Stato da non poter essere considerati siccome di ordine amministrativo, e quindi di riconosciuta esclusiva cognizione del Consiglio di Stato, ve ne sono altri, presi pure dal Consiglio di Stato in forza del Codice Sanitario, che toccano direttamente all'Amministrazione dei Comuni ed ai rapporti tra cittadini e gli organi del Comune e dello Stato, che non devono essere circoscritti nei limiti di semplici misure di ordine esecutivo. Di conseguenza non possono sfuggire al sindacato della Commissione dell'Amministrativo in base alla regola generale essere appellabili al Gran Consiglio tutte le decisioni di carattere amministrativo che non siano espressamente dalla legge dichiarate definitive ed inappellabili. Nessun articolo del Codice sanitario sancisce l'assoluta inappellabilità di tutte le singole disposizioni del codice stesso. »

2. L'Assistenza pubblica.

Al servizio della pubblica assistenza per i cittadini ticinesi si provvede :

a) colle contribuzioni dei parenti ;

b) colle rendite di qualunque provenienza destinate ai poveri, alla cura degli ammalati, ai vecchi, agli orfani, ed in genere alla beneficenza e che non siano già donazione speciale di un ospedale, di un ricovero o di un istituto di educazione ;

c) colle prestazioni dei Comuni.

Così dispone l'art. 6 della legge sull'assistenza pubblica, testo unico del 19 settembre 1931.

Le contestazioni riguardanti le contribuzioni dei parenti, rilevano dal diritto civile (art. 328, 330 del C. C. S.) e cadono nella competenza dell'Autorità giudiziaria.

In base all'art. 4 della legge 20 aprile 1923 (art. 6 della legge di attuazione del C. C. S.) autorità competente per la fissazione od il riparto dell'obbligo dell'assistenza tra parenti è il Pretore.

L'azione è proposta mediante atto scritto al Pretore, il quale, sentite le parti, esperita la conciliazione ed assunte le necessarie informazioni d'officio, pronuncia, entro dieci giorni, il suo giudizio motivandolo sommariamente.

Contro le decisioni del Pretore, le parti possono appellarsi alla Corte di Cassazione civile con atto scritto da introdursi entro il termine di quindici giorni dall' intimazione.

Per tutte le altre questioni che possono sorgere relativamente all'obbligo, al modo, alla misura della assistenza è il Dipartimento dell' Interno che ne è investito della cognizione, salvo il ricorso al Consiglio di Stato.

Quando l'obbligo dell'assistenza è contestato per una questione d'attinenza o di domicilio, il Dipartimento Interni limita i suoi provvedimenti alla durata della lite, ed impone di promuoverla, entro un congruo termine, sotto perenzione, a chi del caso nelle forme previste dalla legge di procedura dell'amministrativo semplice, escluso però il diritto di ricorso al Gran Consiglio (art. 4 della legge).

Il Consiglio di Stato esercita la superiore vigilanza sulla assistenza e pronuncia, inappellabilmente, ed in via sommaria, sui ricorsi inoltratigli contro le decisioni del Dipartimento dell' Interno.

3. Condotte mediche.

È il Consiglio di Stato che determina i Circondari per le condotte mediche in base all'art. 2 della legge 11 giugno 1918. Contro la decisione governativa è riservato il ricorso al Gran Consiglio.

4. Condotte ostetriche.

La stessa procedura è seguita per le condotte ostetriche (Legge 29 settembre 1920).

5. Assicurazioni.

Per l'attuazione della legislazione federale sull'assicurazione malattie e infortuni è stata promulgata una legge 10 giugno 1918 la quale ha ricevuto diverse modificazioni che sono riunite in un testo unico 25 marzo 1922.

È il Dipartimento Igiene che veglia all'osservanza delle disposizioni suddette per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle Casse.

Il Consiglio di Stato è autorità di ricorso contro le decisioni del Dipartimento. È il Consiglio di Stato che decreta l'istituzione delle Casse Consortili, che preavvisa al C. F. circa il riconoscimento delle Casse Malati.

L'art. 15 del testo unico dispone :

« Sorgendo contestazioni circa l'obbligo della assicurazione, lo stato di indigenza, o la inscrizione in una determinata cassa pubblica, decide il Consiglio di Stato colla procedura dell'amministrazione semplice, dispensato l'uso della carta bollata.

Colla stessa procedura il Consiglio di Stato deciderà sulle contestazioni che possono sorgere nella istituzione ed esercizio delle casse pubbliche comunali e nei loro rapporti con altre casse.

La decisione del Consiglio di Stato è definitiva se contro la stessa non venga iterposto ricorso al Consiglio Federale ».

Di guisa che le decisioni del Consiglio di Stato in questa materia sembrano sottratte alla cognizione della Commissione dell'Amministrativo.

Un decreto esecutivo 11 febbraio 1918 devolve al giudizio di un tribunale arbitrale composto di un Presidente, che è il Pretore nella cui giurisdizione ha domicilio la parte convenuta e di due membri nominati uno ciascuno dalle due parti in causa, tutte le contestazioni che possono sorgere a sensi degli art. 25 e 73 della legge federale 13 giugno 1911 sulla assicurazione contro le malattie e gli infortuni tra le casse malati e l' Istituto Nazionale Svizzero di assicurazione contro gli infortuni a Lucerna da una parte ed i medici o farmacisti dall'altra, qualunque sia il loro valore.

La cognizione delle contestazioni enumerate all'art. 120 della L.F. 13 giugno 1911 sulle Assicurazioni è stata demandata, con legge 14 maggio 1914, alla Camera Civile di Appello funzionante quale Tribunale unico cantonale.

VII.

1. Legge sull'insegnamento elementare. — 2. Leggi diverse.

1. Legge sull' insegnamento elementare 28 settembre 1914.

1. L'art. 5 della legge stabilisce che il Dipartimento della Pubblica Educazione provvede a che i docenti e le Autorità tutte preposte alla pubblica istruzione adempiano esattamente i loro doveri, e ne annulla le decisioni quando siano contrarie alle leggi e ai regolamenti.

Contro le decisioni è concesso il ricorso al Consiglio di Stato entro 15 giorni dall'intimazione.

I giudizi del Consiglio di Stato sono definitivi.

La Commissione dell'Amministrativo ha però data, con sua sentenza 29 Marzo 1922, la seguente interpretazione all'articolo 5 :

« Il detto articolo contempla però unicamente le questioni che riguardano la disciplina scolastica. Che il Dipartimento di Pubblica Educazione ed il Consiglio di Stato siano le sole autorità competenti a provvedere al regolare funzionamento della scuola a stregua delle disposizioni di carattere organico e intuitivo, in quanto la funzione del potere esecutivo consiste appunto essenzialmente nel vegliare che le autorità ed i funzionari abbiano ad ossequiare le leggi e i regolamenti.

Non entra nell'ambito di tale articolo la questione di sapere se una pubblicazione di concorso scolastico, non preceduto da regolare disdetta, possa ciò nondimeno equipararsi ad una disdetta per gli effetti della legge sull'insegnamento per il semplice fatto che il docente ha avuto per altra via cognizione della pubblicazione del concorso. Si tratta in questo caso della interpretazione di una disposizione del diritto comune, trasportata per considerazioni di ordine speciale nella legge sulla Pubblica Educazione, ma che non diventa per questo materia di pubblica educazione. L'autorità esecutiva non può quindi rivendicare il diritto di essere interprete assoluto di una simile disposizione in base ai diritti di sorveglianza che le spettano sulla scuola ».

In relazione alla decisione surriferita la Commissione si è dichiarata competente a conoscere di una vertenza subordinata dalla Municipalità a condizione illegale.

Parimenti la Commissione si è dichiarata competente a giudicare delle validità di una nomina di docente impugnata per captazione e per invalidità della disdetta.

2. L'art. 7 della legge dispone che: le questioni relative ai contratti scolastici conclusi fra i Comuni ed i Maestri delle scuole elementari sono decise dal Dipartimento, salvo ricorso al Consiglio di Stato.

La Commissione dell'Amministrativo ha ritenuto la competenza a conoscere dei ricorsi in questa materia perchè, se l'art. 7 deferisce al Consiglio di Stato il giudizio in materia di contratti scolastici, sottraendolo al foro giudiziario, non sancisce però l'inappellabilità delle decisioni preventive e non è quindi da ritenersi preclusa la facoltà di aggravarsi alla superiore autorità amministrativa (sentenza 31 luglio 1924 in vertenza Maggi-Alberti).

Va però avvertito che una modificazione della legge 18 giugno 1920 sugli onorari dei funzionari scolastici ha stabilito,

a proposito di contestazioni relative ai contratti scolastici, quanto segue:

« Le contestazioni relative ai rapporti di natura contrattuale fra lo Stato ed i suoi funzionari dell'ordine scolastico sono di competenza del foro giudiziario, davanti al quale vanno portate e trattate secondo le norme della procedura civile.

§ 1. Le contestazioni relative ai rapporti contrattuali fra i Comuni e i docenti delle scuole comunali sono di competenza del foro amministrativo (art. 7 della legge 28 settembre 1914) tranne le azioni dirette al pagamento dell'onorario, al risarcimento dei danni per violazione contrattuale o al conseguimento di altri vantaggi d'ordine patrimoniale le quali vanno portate davanti al foro giudiziario e trattate secondo le norme della procedura civile ».

3. L'art. 10 dispone che le decisioni colle quali il Consiglio di Stato rifiuta il diritto all'apertura di una scuola privata o revoca la concessione già accordata sono appellabili direttamente al Gran Consiglio. (Oggi alla Commissione dell'Amministrativo).

4. In base all'art. 38 il Consiglio di Stato può rendere obbligatorie le Scuole consortili, anche miste, specie per il grado superiore.

Contro il decreto istituente il Consorzio obbligatorio è ammesso il ricorso al Gran Consiglio e per esso alla Commissione dell'Amministrativo.

5. L'art. 49 della legge 28 settembre 1914 deferisce al Consiglio di Stato la facoltà di istituire, sopperire e modificare le scuole, senza riservare la facoltà di ricorso al Gran Consiglio. Se ne deve logicamente dedurre che le decisioni del Consiglio di Stato in questa materia sono inappellabili.

Deduzione che è riconfermata da tutta la precedente giurisprudenza amministrativa che ha ritenuto — nelle sentenze 6 febbraio 1908, 22 febbraio 1910, 24 febbraio 1910, 7 febbraio 1912, 9 ottobre 1912 — che non è dato appello in materia scolastica alla Commissione dell'Amministrativo contro risoluzioni che contemplano l'istituzione o la soppressione di scuole.

6. La nomina dei maestri è stabilita per il periodo di anni 6. L'art. 83 dispone però che ove il contratto non sia disdetto, per fondati motivi gravi, entro il mese di giugno dell'anno della sua scadenza, senza opposizione dell' Ispettore, s'intende rinnovato per un altro periodo di sei anni ed alle stesse condizioni.

§. Sulla fondatezza dei motivi gravi indicati dal Municipio, l'interessato può ricorrere, entro dieci giorni dalla comunicazione della disdetta, al Dipartimento della Pubblica Edu-

cazione, che giudica, nel più breve termine possibile, sentito il preavviso dell' Ispettore.

§§. Contro la decisione del Dipartimento della Pubblica Educazione sia il Docente sia il Municipio possono appellarsi al Consiglio di Stato entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione.

In base alla costante giurisprudenza della Commissione tale decisione è appellabile alla Commissione dell'Amministrativo.

2. Leggi diverse sulla pubblica educazione.

Le disposizioni contenute nella abbondante legislazione che disciplina la Pubblica Educazione non danno luogo a controversie di diritto amministrativo propriamente detto.

Anche la nomina dei docenti delle Scuole secondarie è sottratta al giudizio amministrativo in base alla seguente decisione 4 febbraio 1929 della Commissione dell'Amministrativo:

« La legge 13 giugno 1927 (come la precedente su questa materia) devolve alla cognizione ed al giudizio della Commissione le decisioni del Consiglio di Stato suscettbili di appello al Gran Consiglio. Sono in genere appellabili al Gran Consiglio le questioni amministrative contemplate dalla legge 5 maggio 1904, sulle quali il Consiglio di Stato pronuncia come autorità giudicante; ma non lo sono invece le decisioni e i provvedimenti che esso prende come potere esecutivo dello Stato, i quali non vanno soggetti ad altro controllo che quello esercitato dal Gran Consiglio in sede di revisione della gestione annuale (v. sentenza 22 dicembre 1923 e molte altre analoghe di questa Commissione).

La nomina dei professori delle scuole professionali e secondarie che è affidata al Governo dall'art. 8 della legge 28 settembre 1914 rientra evidentemente nelle decisioni di questa categoria ».

VIII.

Legge 1° Gennaio 1902-28 dicembre 1926

Le contestazioni di carattere amministrativo che riguardano la esprospriazione in sede cantonale possono riferirsi a tre specie di opere:

a) Opere di carattere cantonale quali strade, ponti, edifici, bonifiche di terreni, correzioni di laghi, fiumi e torrenti, derivazioni di acque pubbliche.

b) opere inerenti ai pubblici servigi dell'azienda comunale e patriziale, come locali scolastici, fontane pubbliche, abbeveratoi, strade comunali e patriziali, cimiteri, ecc.

c) opere di carattere pubblico eseguite da corpi morali, società o private persone.

La dichiarazione di pubblica utilità per le opere di cui alla letera *a* è decretata dal Gran Consiglio. La procedura per le contestazioni della pubblica utilità è regolata dalle leggi singole relative alle opere stesse.

La dichiarazione di pubblica utilità per le opere di cui alle lettere *b* e *c* è decretata dal Consiglio di Stato.

Trattandosi di opere inerenti ai pubblici servizi, la dichiarazione di pubblica utilità è definitivamente pronunziata dal Consiglio di Stato quando la spesa non ecceda i fr. 5000.— (art. 4).

Per tutti gli altri casi è ammesso contro il decreto del Consiglio di Stato il ricorso alla Commissione dell'Amministrativo.

La procedura per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità è segnata dagli art. 9 e 12.

Art. 9:

Alla domanda di Comuni o di Patriziati per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità dovrà essere unita la dimostrazione:

a) che i progetti dell'opera da eseguirsi col preventivo della spesa furono resi ostensibili al pubblico per il termine di un mese previo avviso pubblicato sul Foglio Officiale e all'Albo Comunale;

b) che gli eventuali reclami presentati dagli interessati nel termine stabilito furono sottoposti in uno ai progetti e ad uno speciale rapporto scritto della Municipalità o dell' Ufficio patriziale, all'esame dell'Assemblea comunale o patriziale, rispettivamente del Consiglio Comunale;

c) che l'Assemblea Comunale o patriziale, rispettivamente il Consiglio Comunale, convocati colle modalità prescritte per le assemblee e sedute straordinarie, ha risolto l'esecuzione dell'opera e di chiedere la dichiarazione di pubblica utilità.

§ 1. La risoluzione dell'Assemblea comunale o patriziale sarà presa alla maggioranza dei cittadini intervenuti all'Assemblea.

L'Assemblea non potrà deliberare se non sia presente almeno il quarto dei cittadini inscritti in catalogo. In una seconda convocazione dell'Assemblea, questa potrà deliberare qualunque sia il numero dei cittadini intervenuti.

Art. 12:

Le domande dei corpi morali, società o persone private saranno dal Consiglio di Stato depositate unitamente agli atti presso il Pretore del Distretto o dei Distretti, in cui l'esecuzione dell'opera deve aver luogo onde gli interessati possano prenderne cognizione.

Tale deposito, di cui sarà dato avviso preventivo nel Foglio Officiale, avrà la durata di 30 giorni.

Gli eventuali reclami tendenti a far respingere o limitare la dichiarazione di pubblica utilità, saranno presentati al Consiglio di Stato entro il suddetto termine. Copia del reclamo sarà dal reclamante comunicata al richiedente la dichiarazione di pubblica utilità. Questi entro il termine di 10 giorni potrà far pervenire al Consiglio di Stato le sue contro-osservazioni comunicandone un esemplare anche al reclamante.

Pubblicato il decreto del Consiglio di Stato sul F. O., può ricorrere alla Commissione dell'Amministrativo entro i 15 giorni ogni interessato che abbia introdotto reclamo al Consiglio di Stato secondo gli articoli 9 e 12.

L'art. 5 prevede inoltre il diritto di ricorso alla Commissione dell'Amministrativo contro la risoluzione del Consiglio di Stato che accorda la facoltà di espropriare beni attigui a quelli indispensabili alla esecuzione dell'opera.

L'art. 7 concede inoltre il diritto di ricorso alla Commissione dell'Amministrativo contro i decreti del Consiglio di Stato che accordano una proroga alla esecuzione di un'opera di carattere cantonale.

IX.

(Leggi 21 luglio 1913 - 2 dicembre 1920 - 27 dicembre 1920 2 giugno 1921)

I Consorzi sono associazioni di diritto pubblico istituite in conformità delle leggi suindicate allo scopo di provvedere alla sistemazione dei laghi, fiumi, torrenti e altri corsi d'acqua, rettificare, deviare il corso delle acque, eseguire opere di premunizione, consolidamento, piantagione ed imboschimento necessarie per prevenire od arrestare gli scoscendimenti, le frane e le valanghe. E così pure per la bonifica di stagni, terreni acquitrinosi, sterili suscettibili di coltivazione od anche solo di migliore coltura. Quando l'interesse pubblico lo richiede il Consiglio di Stato può dietro istanza di uno o più interessati o d'ufficio, decretare la istituzione di Consorzi obbligatori per l'esecuzione di qualsivoglia altra opera.

Devono far parte dei Consorzi tutti i privati e le persone giuridiche comprese quelle di diritto pubblico, ai quali dalle opere ridondi un utile.

Fondamento del Consorzio è che gli interessati concorrano nelle spese in proporzione del vantaggio che sono per ritrarre rispettivamente dalle opere (art. 5).

È il Consiglio di Stato che su domanda di uno o più interessati ordina d'ufficio: a) la compilazione del progetto delle opere da eseguirsi; b) la perizia della spesa occorrente; c) ove ne sia il caso, i rilievi tecnici delle località che hanno relazione colle spese, la formazione delle relative mappe di comprensorio, la classificazione delle zone che potranno risentire vantaggio e la stima delle proprietà o degli enti soggetti al Consorzio; d) il riparto della spesa fra gli interessati.

Questi atti sono deposti presso la Pretura del Distretto per il termine di un mese e il Decreto del Consiglio di Stato è pubblicato sul F. O.

Ogni interessato ha il diritto di ricorrere contro il decreto.

I ricorsi che contestano la pubblica utilità sono decisi dal Gran Consiglio.

Cresciuta in giudicato la dichiarazione di pubblica utilità il Consiglio di Stato pronuncia sulle altre opposizioni e costituisce il Consorzio fissandone la sede.

Gli altri ricorsi sono decisi dal Consiglio di Stato. I decreti del Consiglio di Stato sono definitivi (art. 32).

La legge prevede la costituzione e il funzionamento e le mansioni degli organi speciali del Consorzio: l'Assemblea consortile e la delegazione consortile.

Il Consiglio di Stato traverso il Dipartimento Agricoltura e forestale e l' Ispettorato dei Consorzi esercita la sua vigilanza circa il funzionamento dei Consorzi.

Come si è visto, le decisioni del Consiglio di Stato in materia di consorzio sono definitive, vale a dire non sono appellabili alla Commissione dell'Amministrativo.

La Commissione dell'Amministrativo ha quindi dovuto declinare ripetutamente la sua competenza a conoscere i ricorsi di cui è stata adita per decisioni prese dal Consiglio di Stato in materia di comprensori, di contributi e di opere consortili. La molteplicità e l' insistenza dei Ricorsi alla Commissione provano però che vi sono dei casi, che involgono gravi interessi di ordine economico e investono situazioni singolarmente difficili in cui un controllo da parte dell'Autorità competente sarebbe forse consigliabile.

Malgrado l'inappellabilità delle risoluzioni governative in materia di Consorzi, rilevasi dalle decisioni di massima della

Commissione, che questa ha affermata in taluni casi la sua competenza.

Riportiamo quì le più importanti di queste decisioni:

a) il Consiglio di Stato ha il diritto di rivedere le stime e il riparto delle spese di un Consorzio a termine dell'articolo 27 della legge sui Consorzi e nelle forme degli art. 8 e 9. Non è però ammissibile tale revisione se essa investe la situazione precedente al prelevamento di un contributo in corso di esazione.

L'imprendere una revisione del riparto delle spese tra gli interessati in sede di esazione dei contributi significa sconvolgere da cima a fondo tutta la economia della legge sui consorzi. L'intervento del Consiglio di Stato a modificare l'importo delle bollette consortili definitivamente stabilite sulla base dei prospetti cresciuti in definitivo equivale nella pratica a rendere lettera morta le disposizioni degli art. 9 e 21 della legge. L'art. 9 dichiara perente tutte le opposizioni che non siano state notificate durante la pubblicazione degli atti. L'art. 21 equipara le parcelle emesse dalla Delegazione alle sentenze esecutive nel senso dell'art. 80 della L. E. e F. Questa procedura è produttiva, in confronto del Consorzio, in confronto dei componenti il Consorzio e in confronto dei terzi, di diritti acquisiti che non ponno essere toccati per nessuna ragione senza manomettere le basi stesse su cui si assidono gli organismi consortili (sentenze N. 378 del 16 luglio 1924 in vertenza Consorzio della Roggia dei Mulini-Città di Bellinzona)

b) La legge sui Consorzi del 21 luglio 1913 stabilisce tassativamente che i decreti emanati dal Consiglio di Stato in base alla detta legge, ove non sia diversamente disposto, sono definitivi. La legge stabilisce il modo col quale i Consorzi vengono costituiti, gli organi dello stesso (Assemblea, delegazione consortile) i diritti dei singoli membri dell'Assemblea e le competenze in genere degli organi consortili. Nessuno speciale accenno la legge contiene circa la modalità in genere per la tenuta delle assemblee consortili. Siccome non havvi dubbio che quelle assemblee debbono essere tenute osservando le formalità che solo valgono a garantire i diritti dei partecipanti e la correttezza delle operazioni che vi si svolgono e delle deliberazioni che vi si prendono, il Consiglio di Stato ha ritenuto, e in questo conviene la Commissione, che alle Assemblee consortili sono applicabili le disposizioni particolari della legge organica comunale che regolano la tenuta delle Assemblee comunali.

Per cui la validità o meno di un'assemblea per ragioni strettamente formali non rientra nella categoria delle deci-

sioni prese dal Consiglio di Stato basate sulla legge sui consorzi, ma piuttosto di quella basata sulla L. O. C. E in questa materia la competenza della Commissione dell'Amministrativo può essere esplicitamente affermata. Le formalità essenziali per la validità delle Assemblee consortili sono le stesse richieste per le assemblee comunali dalla L. O. C.

Per quanto riguarda invece le operazioni preliminari e gli atti relativi alla costituzione dei Consorzi il giudizio del Consiglio di Stato è definitivo.

(sentenza 5 febbraio 1929: Eredi fu Avv. E. Censi - Consorzio raggruppamento terreni Breganzona).

c) il Consiglio di Stato esorbita dalle sue competenze quando interviene a rettificare l'opera dei periti arbitri nominati dal Pretore per la decisione dei ricorsi contro il modo del riparto, i conguagli, contributi e stime allestite dalla delegazione consortile. Le decisioni dei periti sono inappellabili e non sono sindacabili in sede amministrativa. Tale sorpasso di competenze determina il diritto della Commissione di sindacare la risoluzione governativa e ricondurre la situazione entro l'ambito della legge (sentenza 25 ottobre 1921, N. 207, in vertenza Consorzio raggr. terreni di Piazzogna).

Quest'ultima decisione costituisce a nostro avviso un tentativo da parte della Commissione di intervenire quale Corte di diritto pubblico nelle decisioni del Consiglio di Stato che costituiscono un diniego formale o materiale di giustizia. Ma risulta dalla successiva giurisprudenza della Commissione che tale tentativo è stato abbandonato.

X.

A. Costruzione e manutenzione (Legge 13 Marzo 1933).

A coordinare il vasto materiale legislativo che regola la materia delle strade cantonali e circolari e a semplificare la caotica procedura amministrativa che soprassedeva ai rapporti tra Stato e Comuni e Consorzi di Comuni venne promulgata la legge 22 giugno 1931 la quale abrogava, tra le altre ancora vigenti, le due leggi sulla manutenzione delle strade cantonali e circolari del 1 luglio 1820 e le leggi 3 dicembre 1867, 27 aprile 1868, 1 febbraio 1879 circa i sussidi e la manutenzione delle strade circolari.

Ma la nuova legge venne abrogata da quella votata dal popolo il 27 agosto 1931 in forza della quale tutte le strade

adibite a pubblica viabilità venivano dichiarate cantonali, e la loro costruzione, manutenzione, sistemazione d'ogni maniera poste a carico dello Stato.

Una nuova legge 13 marzo 1933 ha nuovamente regolato la materia tenendo conto dei postulati sanzionati dalla iniziativa popolare.

« La costruzione delle strade cantonali, compresi i muri di controriva è, di regola, eseguita dallo Stato.

I comuni potranno essere chiamati a concorrervi quando ragioni di interesse locale lo giustifichino. In questi casi i contributi comunali, presi nel loro complesso, cioè per la totalità dei comuni interessati nell'opera, andranno fino a un massimo del 50 % della spesa complessiva, minorata dagli eventuali sussidi di enti federali e di altri Cantoni » (art. 3).

Possono essere chiamati a contribuire alle spese dell'opera: i patriziati posti nella giurisdizione dei comuni interessati: i proprietari avvantaggiati dalla nuova opera e le associazioni ed aziende di diritto privato quando dall'opera derivi loro un vantaggio immediato.

L'allestimento dei progetti e preventivi dell'opera deve essere autorizzato dal Gran Consiglio su proposta del Consiglio di Stato.

I progetti e preventivi sono provvisoriamente approvati con speciale decreto del Consiglio di Stato il quale deve indicare :

i Comuni che sono chiamati a partecipare alla spesa ;
il contributo complessivo a carico degli stessi ;
la percentuale di contributo a carico di ciascuno di essi ;
la percentuale a carico di ciascun patriziato.

Esso deve contenere inoltre la dichiarazione dell'obbligo dei proprietari dei fondi avvantaggiati, soggetti o meno alla espropriazione, di contribuire all'esecuzione dell'opera in ragione del maggior valore che vengono ad acquistare le loro proprietà.

I progetti sono resi di pubblica ragione.

Contro il decreto del Consiglio di Stato e contro i progetti è ammesso il ricorso :

ai singoli Comuni per contestare la pubblica utilità od i progetti dell'opera, l'obbligo di partecipare alle spese e la percentuale di queste imposte al complesso dei Comuni o ad alcuno di essi ;

ai Patriziati per contestare la loro partecipazione alle spese e la percentuale di contributo ;

ai proprietari, alle associazioni ed aziende di diritto pubblico che hanno un interesse diretto all'opera.

I ricorsi, per quanto riguarda la pubblica utilità dell'opera, i progetti ed il contributo complessivo a carico dei Comuni, sono decisi dal *Gran Consiglio* al quale spetta, indipendentemente dai ricorsi, l'approvazione dei progetti e l'autorizzazione dell'opera :

Ogni altra contestazione relativa al decreto del Consiglio di Stato viene giudicata dalla Commissione dell'Amministrativo.

I ricorsi devono essere inoltrati ed istruiti conformemente alla procedura per la Commissione dell'Amministrativo stabilita dal regolamento 13 giugno 1927.

In caso di ricorso di un Comune contro la quota di un contributo ad esso assegnata, la Commissione dell'Amministrativo riesamina e decide definitivamente tutta la questione del riparto, restando invariato il contributo complessivo fissato dal Gran Consiglio a carico dei Comuni.

Una speciale procedura è poi prevista dalla legge per le correzioni e le costruzioni stradali il cui costo superi i franchi 50.000.

In tal caso il Consiglio di Stato ordina con speciale decreto l'esecuzione dell'opera, chiama i Comuni a contribuire, stabilisce il comprensorio dei Comuni stessi e la percentuale dei contributi imposta a ciascuno d'essi. Contro la decisione del Consiglio di Stato, che deve essere motivata, *i comuni interessati possono ricorrere alla Commissione dell'Amministrativo.*

È riservato anche per queste opere il contributo dei privati a giudizio dei Comuni e sotto le cautele fissate dalla legge sulle espropriazioni.

Per le opere di correzione, di pavimentazione e di miglioria nell' interno dell'abitato, sono chiamati a contribuire anche i Comuni in relazione al loro interesse all'esecuzione dell'opera e alle loro condizioni finanziarie ed economiche.

Il contributo non può superare il 50 % del costo effettivo dell'opera.

Può essere elevato sino al 70 % quando si tratti di opere eseguite ad istanza del Comune.

È applicabile per i ricorsi la stessa procedura di cui sopra.

B. Polizia stradale (Legge 17 settembre 1928).

Questa legge sancisce le norme che devono regolare la manutenzione e la costruzione delle opere lungo le arterie stradali, l'occupazione delle strade, la polizia stradale.

Le principali disposizioni contenute in questa legge sono le seguenti :

« Non è permessa la ricostruzione di fabbriche, muri, chiudende, ecc. a contatto delle strade, senza l'annuenza del

Dipartimento delle Pubbliche Costruzioni. La distanza minima tra i fabbricati nuovi ed il ciglio stradale deve essere di 4 metri.

È vietato la costruzione di muri di cinta alti più di 1 metro, lungo le curve stradali.

Alla distanza di meno di 4 metri dal ciglio stradale possono anche essere vietati piantagioni, pali, cartelli di reclame, muri e altre opere che ostacolino la visibilità.

I progetti di qualunque opera lungo le strade e sino a 4 metri dal ciglio devono avere l'approvazione del Dipartimento delle Pubbliche Costruzioni. Il Dipartimento delle Pubbliche Costruzioni potrà autorizzare costruzioni anche a distanza inferiore a quattro metri ove non risultasse nocumento alla visuale o sfregio all'estetica » (art. 3).

È vietato lasciar sporgere rami sulla sede stradale (art. 4).

Le imposte delle aperture di qualsiasi genere a contatto della strada non potranno aprirsi verso l'esterno (art. 5).

È pure vietato far sporgere sul campo stradale insegne, fanali, loggie, e balconi ecc., ad un' altezza minore di m. 4 (art. 6).

È proibito costruire cunette o selciati, collocar lastre, formare accessi, canali di pietra, ecc. che interrompono il piano della strada (art. 9).

È il Dipartimento Costruzioni che vigila all'ottemperanza di queste prescrizioni e delle altre molteplici che sono consacrate della legge.

Contro le decisioni del Dipartimento la pratica ammette il diritto di ricorrere al Consiglio di Stato il quale pronunzia il suo giudizio in via definitiva.

In alcuni casi è il Consiglio di Stato che è competente a prendere speciali disposizioni : così l'art. 10 dispone : « Il Consiglio di Stato potrà ordinare la rimozione di gradini, panche ecc. che occupano la strada e siano di impedimento o di pericolo al transito. La prescrizione non è opponibile ».

La legge contiene un capitolo speciale per ciò che riguarda la circolazione : l'abbandono dei veicoli sulle strade; il carico dei veicoli : il fermo dei veicoli lungo le strade, il trascorso delle mandre e il pascolo degli animali sulle pubbiche vie ecc.

Anche in questa materia è il Dipartimento Costruzioni che veglia all'applicazione della legge e applica le multe per le contravvenzioni sotto la osservanza delle disposizioni speciali di procedura.

Il Consiglio di Stato è competente ad emanare i decreti e i regolamenti per l'applicazione delle norme sancite dalla legge e ad intervenire quale autorità di ricorso contro i provvedimenti e le decisioni del Dipartimento.

PARTE QUINTA

IL PENALE AMMINISTRATIVO

1. La legge 9 giugno 1853 sul Contenzioso Amministrativo prevedeva quattro ordini di giudizi in materia penale amministrativa :

a) l' inflizione delle multe da parte delle Municipalità e degli Uffici patriziali in materie di loro competenze sino al valore di fr. 15.

L' incolpato doveva essere citato per le sue difese.

Il condannato aveva il diritto di appellarsi al Giudice di Pace.

b) Il Giudice di Pace procede al giudizio d' inflizione delle multe o comminate dalle Autorità e dal regolamenti comunali o patriziali ma eccedenti la somma di franchi 30 e non eccedenti quella di franchi 300 oppure minacciate dalle leggi, che ne affidino a lui l' inflizione.

Il condannato aveva il diritto di ricorso al Consiglio di Stato.

c) apparteneva inoltre al Giudice di Pace il giudizio sulle contravvenzioni la cui repressione era dalle leggi commessa allo stesso.

d) V'erano infine le multe la cui applicazione non « aspettava per legge nè alle Autorità comunali nè ai Giudici di Pace ». Esse venivano decise dal Consiglio di Stato.

Contro la decisione del Consiglio di Stato era ammesso il ricorso al giury del Contenzioso amministrativo.

2. Il procedimento consacrato dalle leggi attuali per la applicazione delle multe e per il diritto di reclamo è molto più complesso e aggrovigliato che non lo fosse colla legge del 1853 Questa seguiva un linea semplice e univoca, specialmente per quanto si atteneva alla istruzione e al ricorso, e offriva l' immenso vantaggio ai giudicabili di raggruppare in una sola ed unica legge tutto l' istituto delle contravvenzioni amministrative.

3. Ecco ora in riassunto il diritto penale amministrativo quale è regolato dalla legislazione oggi in vigore.

A. Prima categoria. — Si tratta delle contravvenzioni che cadono nel giudizio delle Municipalità e degli Uffici Patriziali.

L'art. 125 della L.O.C. 13 giugno 1854 (applicabile anche alla legge patriziale) dispone :

« Per rispetto agli oggetti di sua competenza la Municipalità commina penali contro i contravventori.

§. Qualora sopra un dato oggetto non provveda alcuna legge nè alcun decreto governativo, o nessuna penale vi sia prescritta, il maximum della multa che può comminarsi dalla Municipalità si è di fr. 15, ed il maximum dell'arresto, 24 ore».

Il denunziato dev'essere sentito.

In forza dell'articolo 127 le multe applicate dai Municipi e dagli Uffici Patriziali nei casi di contravvenzione di loro competenza sono inappellabili fino all'ammontare di fr. 15.

L'art. 129 dispone che per le multe superiori ai fr. 15 e per l'arresto sino a 24 ore si può ricorrere al Consiglio di Stato secondo la procedura per le cause d'amministrativo semplice.

Il capoverso dello stesso articolo aggiunge però quanto segue :

« Si potrà ricorrere al Consiglio di Stato anche contro le multe inferiori a fr. 15 quando il Municipio o l'Ufficio Patriziale non ha ottemperato al disposto del § 1 dell'articolo 126 della legge organica comunale, e quando la multa non avesse fondamento nella legge e nei regolamenti. »

La Commissione dell'Amministrativo, con sua sentenza 2 febbraio 1925, ha così interpretato questa disposizione :

« In tema di applicazione di multe da parte delle Municipalità e per quanto concerne l'appellabilità al Consiglio di Stato e alla Commissione dell'Amministrativo delle decisioni relative si deve ritenere :

che formalmente, tutte le decisioni municipali e patriziali relative a multe sono appellabili;

che sostanzialmente, però, quando si tratti di multe inferiori a fr. 15 l'autorità superiore deve solo esaminare se esse siano previste da una legge o da un regolamento, oppure se non lo siano, dimodochè si possa dire che nell'applicarle si è commesso un evidente eccesso di potere ed un arbitrio ».

In conclusione la citata disanima deve forzatamente riescire analoga a quella che viene istituita dal Tribunale Federale in tema di ricorsi per abuso di potere o per denegata giustizia. Solo se l'abuso od il diniego sono evidenti deve cassarsi la decisione querelata.

B. Seconda categoria. — Si tratta delle multe che il Consiglio di Stato applica non già in base a determinate sanzioni previste da una legge o da un decreto speciale, ma in adempimento delle sue funzioni di autorità esecutiva o in forza dei poteri disciplinari annessi a tali funzioni.

La Commissione dell'Amministrativo ha replicatamente sancita la massima che la Commissione è incompetente a conoscere le vertenze riguardanti l'applicazione delle multe suddette.

C. Terza categoria. — Questa categoria è quella che abbraccia la più gran parte delle contravvenzioni vale a dire quelle che costituiscono la violazione di disposizioni di leggi cantonali e federali per la quale è comminata la multa od una pena privativa della libertà (arresto).

La procedura per queste contravvenzioni era dapprima regolata :

a) per le contravvenzioni a leggi federali e cantonali demandate al giudizio delle Autorità giudiziarie cantonali, dal D. L. 11 giugno 1929, rispettivamente dal D. L. 7 marzo 1911 concernente la procedura per le trasgressioni di competenza del Pretore, modificato con D. L. 9 maggio 1928;

b) per le contravvenzioni a leggi federali e cantonali demandate al giudizio delle Autorità amministrative cantonali, dall'art. 119 della L. O. G., rispettivamente dal D. E. 27 settembre 1922.

Nel quadro della vasta riforma giudiziaria attuata in vista dell'entrata in vigore del Codice Penale Svizzero, è stata emanata la legge di procedura per le contravvenzioni del 29 maggio 1941, di cui riassumiamo brevemente le principali norme.

1. **Contravvenzioni a leggi federali e cantonali attribuite alle Autorità giudiziarie cantonali:**

Il giudizio spetta al Pretore se la pena da applicarsi è la multa non superiore a fr. 500.— e alle Assise Pretoriali negli altri casi. La competenza è determinata dalla proposta di pena del Procuratore Pubblico (art. 1).

Per le contravvenzioni di competenza delle Assise pretoriali, l'istruzione e il giudizio avvengono secondo la procedura penale ordinaria (art. 2).

L' inchiesta viene istruita dal Procuratore Pubblico che può valersi dell'opera del Giudice di Pace o della Polizia (art. 3).

Ultimata l' inchiesta, il Procuratore Pubblico emana l'atto d'accusa (art. 4) oppure il decreto d'abbandono (art. 5).

Se non vien fatta opposizione, la pena proposta dal decreto di accusa è ridotta di un terzo (art. 6). Caso diverso, gli atti vengono trasmessi al Pretore competente (art. 7). Il Pretore è tenuto a invitare le parti a dichiarare per iscritto se accettano le risultanze degli atti scritti di informazione oppure se chiedono che i testi siano sentiti al dibattimento (art. 8). I motivi di ricusa e di esclusione sono quelli previsti dalla P.P. (art. 9). Non è ammesso al dibattimento l'intervento di avvocati o di patrocinatori nè del Procuratore Pubblico, quando la multa proposta non supera i 200 fr. (art. 10). Il verbale è tenuto da un addetto alla cancelleria del Pretore (art. 11). I dispositivi della sentenza devono essere comunicati alle parti appena chiuso il dibattimento, la sentenza motivata dev'essere intimata entro dieci giorni (art. 12). La sentenza è inappellabile. È ammesso però il ricorso in cassazione entro dieci giorni (art. 13). I casi di ricorso sono elencati nell'art. 14 che precisa pure da quale delle parti può essere presentato. Esistendo fatti o mezzi di prova rilevanti che non erano noti al giudice, il condannato può chiedere la revisione del procedimento (art. 15). In caso di non comparsa dell' imputato ha luogo il giudizio in contumacia (art. 16). La purgazione della contumacia può dal condannato essere ottenuta entro sei mesi (art. 17). Le disposizioni di cui sopra sono applicabili anche alle contravvenzioni a leggi fiscali della Confederazione o ad altre leggi federali quando il contravventore non si assogetta alla decisione dell' autorità amministrativa federale e chiede di essere giudicato da un'autorità giudiziaria (art. 18).

2. Contravvenzioni a leggi federali e cantonali attribuite ad Autorità amministrative cantonali.

Il giudizio amministrativo è pronunciato dal Dipartimento governativo competente, che pronuncia dopo aver preso atto del rapporto di contravvenzione ed aver invitato il denunciato a sottoporgli entro 15 giorni le sue osservazioni e i mezzi di prova (art. 20). Entro 15 giorni dall'intimazione della decisione, è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato (art. 21). Il ricorso, prodotto in due esemplari, viene trasmesso all' Ufficio del contenzioso, il quale provoca le osservazioni del Dipartimento interessato e procede agli atti d' istruttoria che si rendessero necessari. Gli atti vengono poi rimessi al Consiglio di Stato il quale pronuncia sul ricorso entro breve termine (art. 22). Contro la decisione del Consiglio di Stato è ammesso, entro il termine di 15 giorni, il ricorso alla Camera dei Ricorsi penali (art. 23). È in facoltà del Presidente della Camera dei Ricorsi penali di completare d'ufficio l' istruttoria (art. 24).

Il giudizio della Camera dei Ricorsi penali è definitivo (art. 25). Le intimazioni degli atti avvengono secondo le norme della P. P. (art. 26). Se il ricorso è infondato al ricorrente può essere applicata una tassa di giustizia da 5 a 30 fr. per la decisione del Consiglio di Stato e da 5 a 100 fr. per il giudizio della Camera dei Ricorsi penali (art. 27). In mancanza di ricorso la decisione dipartimentale o quella governativa cresce in cosa giudicata e la multa inflitta viene ridotta del 40 % nel primo caso e del 20 % nel secondo (art. 28).

Il capo terzo della legge, che consta complessivamente di 38 articoli, disciplina l'esazione della multa.

Per quanto riguarda le contravvenzioni il cui giudizio è demandato alle autorità giudiziarie, la nuova legge 29 maggio 1941, non ha apportato al sistema di procedura in vigore precedentemente, delle innovazioni degne di rilievo. Per quanto riguarda invece le contravvenzioni attribuite alle Autorità amministrative, è stata introdotta una felice innovazione: quella di attribuire all' Ufficio del contenzioso il compito di studiare i ricorsi presentati contro la decisione dipartimentale e di procedere agli atti d' istruttoria che si rendessero necessari. Con questa innovazione, che ci auguriamo abbia a dare in pratica buoni risultati, si è voluto eliminare l'inconveniente così spesso precedentemente lamentato, che il ricorso contro la decisione dipartimentale venga trasmesso per il preavviso e l'eventuale completazione dell' istruttoria allo stesso Dipartimento che ha emanato la decisione impugnata. Questo sistema non garantiva un vero e proprio doppio grado di giudizio e sottraeva il ricorso a un esame approfondito da parte di un Ufficio diverso da quello che aveva pronunciato in prima istanza.

Finito di stampare
dalle arti grafiche Grassi & Co. S. A.
Lugano-Bellinzona
nel luglio 1942.

ARTI GRAFICHE GRASSI & Co., S. A. LUGANO-BELLINZONA